Cuadernos para el debate

:11 Estado actual del debate y de la práctica humanitaria

:11 Current state of the debate and practice of humanitarian action

Francisco Rey Marcos y Víctor de Currea-Lugo



Colección

Cuadernos para el debate

Edita : Dirección General MSF-E
c. Nou de la Rambla, 26
08001 - BARCELONA -
Diseño Portada : Diego Feijóo
Compaginación : Núria Picallo
Traducción al inglés: Nevil Rogers
Fotomecánica : Grafitex, S.A.
Imprime : Gràfiques APR

D.L.: B48196/2001
1ª edición : noviembre del 2001

El objetivo de Cuadernos para el debate es la difusión de artículos, estudios y ensayos sobre temas relevantes en el campo de la Acción Humanitaria.
Las obras, elaboradas por miembros de MSF o personas cercanas a la organización no comparten necesariamente las opiniones ni reflejan la posición de MSF.

Estado actual del debate y de la práctica humanitaria

Septiembre 2001

Francisco Rey Marcos[1] y Víctor de Currea-Lugo[2]
IECAH

1. Introducción

La acción humanitaria moderna, desde su origen ha sido objeto de discusiones, debates y dilemas. Si en un primer momento fueron los cuestionamientos sobre el papel del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como "legitimador" de las guerras, o sobre el propio papel de los organismos independientes como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), primero, y otras Organizaciones no gubernamentales (ONG), después, respecto de los Estados, posteriormente se han ido incorporando otros temas. Así, en las sucesivas décadas, nuevas cuestiones, como el debate sobre la neutralidad, el testimonio, el uso de la fuerza en la acción humanitaria (AH), la relación de lo humanitario con otros ámbitos como los derechos humanos o el desarrollo, entre otros, cuestiones provenientes en su mayor parte de la difícil práctica humanitaria y de los retos que ésta plantea a las organizaciones humanitarias, han ido centrando el debate, configurando, tal vez, un panorama en que lo humanitario aparece como algo complejo, lleno de interrogantes, confuso, cuando la realidad es que las motivaciones y los conceptos básicos que dan origen a la acción humanitaria son bastante más claros.

En cualquier caso en los años noventa, el auge de las cuestiones humanitarias en el escenario internacional, la apropiación del discurso humanitario y su instrumentalización por parte de los Estados y los organismos multilaterales, la proliferación de actores, el uso abusivo del término humanitario con fines muy diversos, la gran "visibilidad" de la acción humanitaria, entre otros factores, han ocasionado como "reacción" diversos esfuerzos de aclaración en el mundillo humanitario como son los Códigos de Conducta y otras iniciativas, que curiosamente, también se han convertido en polémicas.

El informe, en este contexto, tiene como objetivo dar una visión panorámica del estado actual del debate y, en menor medida, la práctica humanitaria poniendo de relevancia aquellos aspectos más importantes y que pueden suponer tomas de posición diferenciadas. En cuanto a su alcance, el informe sólo profundizará en algunos de los elementos, esbozando otros para que, en función del interés, puedan analizarse más a fondo en informes posteriores.

El Informe trata con la mayor objetividad posible, de presentar el estado de la cuestión humanitaria desde las posiciones y la práctica de diversos actores, corrientes de pensamiento, etc., pero intentando extraer aquellos más relevantes para la práctica de una ONG humanitaria.

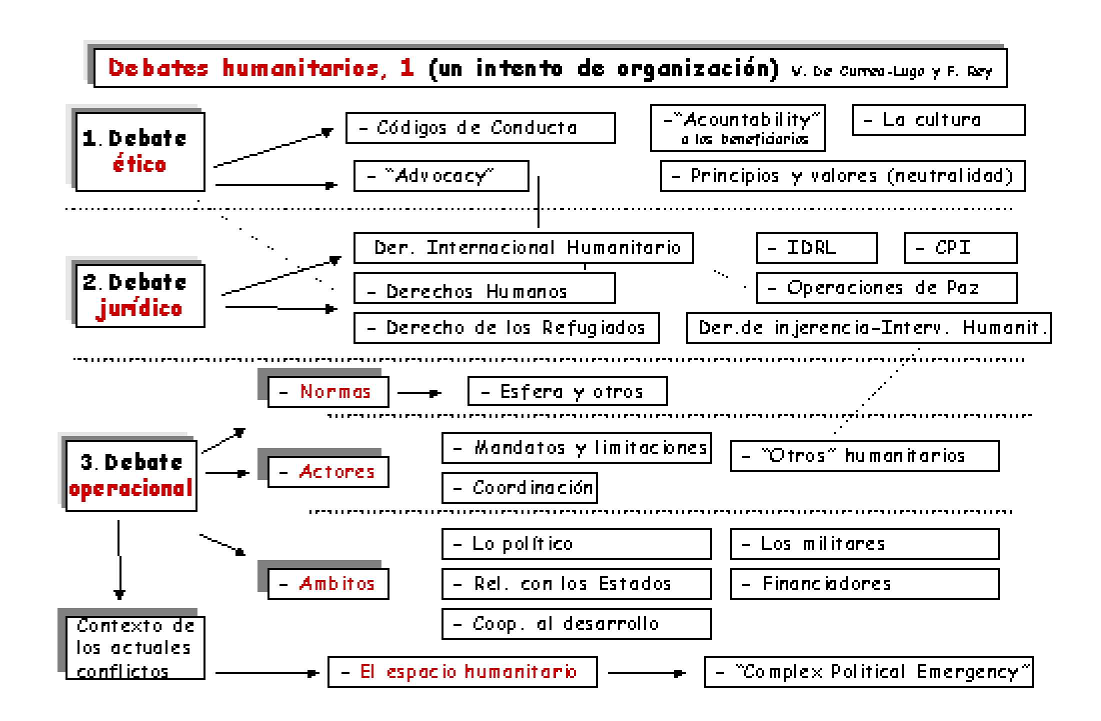
2. Estructura del Informe

Para organizar los debates actuales sobre cuestiones humanitarias y contribuir a la claridad del Informe hemos agrupado los temas a/en debate en tres categorías:

1. Los debates en torno a principios, valores, cuestiones éticas y sobre el concepto y alcance de la acción humanitaria.

2. Los debates y propuestas en torno a los aspectos jurídicos de la acción humanitaria en un sentido amplio; es decir, no sólo el Derecho Internacional Humanitario (DIH), sino otras cuestiones de índole jurídica que afectan o pueden afectar a lo humanitario.

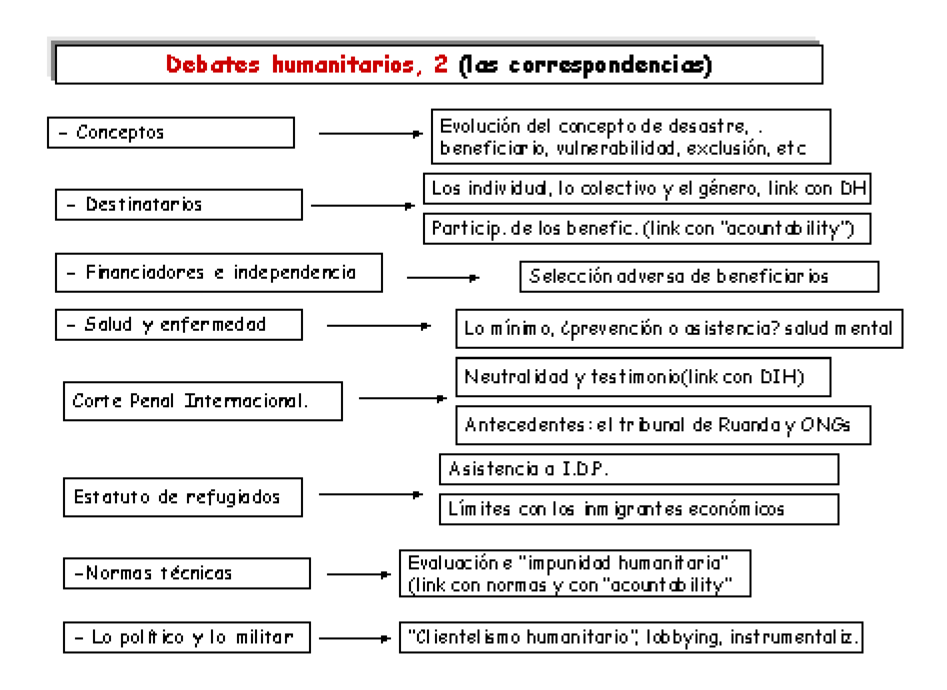
3. Los debates operacionales, surgidos de la práctica reciente que somete a la acción humanitaria al veredicto de la práctica. Este apartado lo hemos subdividido en tres subcategorías: a) relativas a las normas, b) los actores y sus mandatos y, por último c) los ámbitos de relación de lo humanitario con otros tipos de intervención.



Es obvio que las tres categorías y los temas que en ellas se agrupan, se interrelacionan y por ello proponemos otras dos variables de análisis: las correspondencias y las tensiones.

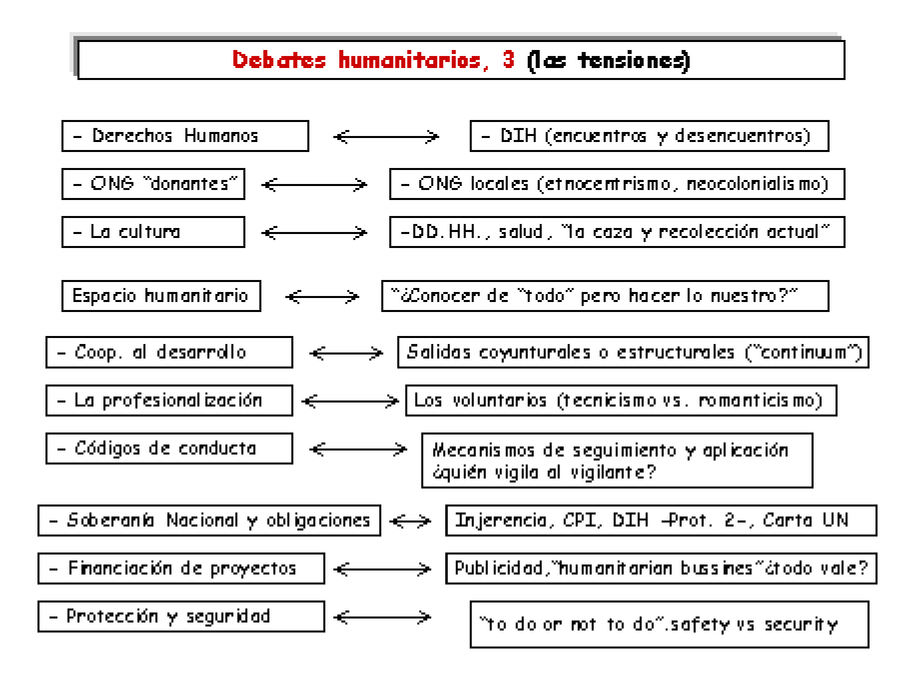
El esquema del debate humanitario que proponemos (fig. 1) está lleno de cruces y su presentación así es sólo un intento por organizar la discusión. Cada uno de los apartados daría lugar a un amplio debate donde, de manera tangencial, aparecerían otros ya entonces secundarios. Por ejemplo, el debate sobre operaciones de imposición de paz nos lleva al sistema de la ONU, a la relación entre Estados, al problema de la injerencia, los derechos humanos, el DIH, etc.

La segunda parte que hemos llamado correspondencias (fig.2) nos situaría en algunas relaciones dentro de un tema y con otros. Organizaría una muestra de debates partiendo de un universo y mostrando las relaciones propias de su universo interno. En las correspondencias, trataríamos de avanzar en una visión integral de ciertos temas que tienen que ver con lo ético, con lo jurídico y con lo operacional y que por tanto, transcienden las tres categorías básicas de análisis. Pensemos, por ejemplo en los Derechos Humanos, que afecta a las tres áreas.



La tercera parte, las tensiones (fig. 3), muestra algunas relaciones "problemáticas" de modo bidireccional, que pueden ser abordadas de izquierda a derecha (del universo formal a la tensión) o en sentido inverso (de la tensión percibida al universo en que se materializa).

En el presente informe se va a presentar el debate desde el primer esquema. Las otras dos visiones (las correspondencias y las tensiones), servirían en el futuro para incorporar elementos en un modelo tridimensional.



A modo de introducción, hemos incluido unas referencias y consideraciones sobre los contextos y las nuevas maneras, más o menos novedosas, de interpretar las crisis y el papel que en ellas juega o puede jugar la ayuda humanitaria.

Hemos tratado de utilizar muchas y diversas fuentes de información y bibliografía pues, es un hecho, que en el debate y la práctica de la acción humanitaria las fuentes son algo diversas y con diferentes prioridades en el ámbito anglosajón, en el francófono,... y también entre los organismos de Naciones Unidas, las diversas familias de ONG humanitarias, el CICR, Médicos sin Fronteras, otras ONG, otros actores más o menos vinculados con la AH, los sectores académicos vinculados al sector, etc. Nuestra procedencia nos hace, inevitablemente, estar más cerca de unas posiciones que de otras pero, hemos tratado de ser respetuosos con las diferentes corrientes y propuestas y presentarlas de modo positivo en los diferentes debates.

Ambos autores venimos de una experiencia en el trabajo humanitario diferente pero con una lógica similar. Partiendo de un origen positivista y con formación y práctica científicas (medicina y bioquímica) hemos ido acercándonos cada vez más a las cuestiones sociales, éticas, jurídicas, políticas, tratando de buscar una visión más integral a las cuestiones humanitarias. Por otra parte siempre hemos tratado de poner la reflexión crítica y autocrítica al servicio de la acción.

3. Los cambios en los contextos de crisis y el nuevo papel de la acción humanitaria

3.1. El debate sobre las "emergencias complejas"

Resulta inevitable comenzar un trabajo de estas características haciendo algunas referencias, aunque en este caso sean breves, a los cambios en el contexto internacional que han provocado, por una parte, un auge de las cuestiones humanitarias y, por otra, una puesta en cuestión de algunos de los planteamientos del humanitarismo "clásico" y un inicio de nuevos debates.

El mundo de la postguerra fría no es, para la mayor parte de la población del planeta, un mundo más seguro sino mucho más inseguro. Según todos los datos y sea cual sea el indicador que tomemos, la cantidad de personas en situaciones de extrema pobreza, gran vulnerabilidad, refugiadas o desplazadas internas, excluidas de los sistemas de sustento,... han aumentado en la última década[3]. Aunque casi todo el mundo coincide en esta afirmación, el modo mismo en que se analiza esta realidad, el enfoque que se tome para el estudio de la misma, la manera de enfrentarse a estos hechos, incluso los términos o la jerga que se emplee, condicionan ya el tipo de planteamiento y de respuesta humanitaria.

En este sentido, algunos de los cambios en la tipología de los conflictos desde sus causas a sus consecuencias y las variables que en ellos se dan, ha dado lugar a un nuevo concepto, cada vez más usado por numerosos organismos y que supone, en nuestra opinión, algo más que un simple cambio de nombre; supone un enfoque más amplio y polifacético en el análisis de las crisis a las que hace frente la acción humanitaria. Nos referimos al concepto de "emergencia compleja"[4].

Una emergencia compleja es una situación, causada por el hombre, en la que hay víctimas por efecto de la guerra, los desplazamientos y las hambrunas, y donde la guerra (en la inmensa mayoría de los casos una guerra civil, no interestatal) se combina con un debilitamiento o colapso total de las estructuras económicas y estatales, a veces empeorado todo esto con una catástrofe de componente natural. Estas crisis se producen no por causas medioambientales o por falta de recursos (de hecho, hay muchos países pobres que no las sufren) sino por la forma en que se distribuyen los recursos.[5]

Estas emergencias complejas muestran unas características muy diferentes de los desastres por causas naturales porque persisten durante largos períodos de tiempo y su origen es tanto económico como político: grupos sociales y económicos poderosos se sirven de ellas, o las crean intencionadamente, con el fin de mantener su poder político y económico y pueden, colateralmente, llevar a cabo un genocidio étnico o cultural. Las estrategias de afrontamiento que las comunidades ponen en marcha para hacer frente a los desastres con causas naturales, como sequías o inundaciones, no son posibles en este contexto, por lo que sus efectos se agravan. Su fundamento es político y, si esto no se reconoce, los factores que perpetúan la violencia no llegan a ser atajados[6].

Sin embargo, el propio concepto de emergencia compleja puede ser cuestionado desde numerosos puntos de vista. Las emergencias complejas significan una ruptura de las estructuras económicas, sociales, políticas e incluso medioambientales de un país, pero los Estados frágiles, Estados periféricos del sistema mundial, viven en una situación de crisis permanente. Esta crisis presenta momentos más agudos, que quienes percibimos desde fuera podemos definir como emergencias, pero en realidad la emergencia es permanente, porque es consecuencia de la forma en que su país está inserto en el sistema y en el mercado global. Por eso se podría decir que es un concepto subjetivo, que depende desde dónde se mira y se actúa. Por otro lado, cabe preguntarse si son emergencias políticas o humanitarias, porque sus consecuencias son humanitarias (víctimas de combates, hambre, epidemias, refugiados...) pero sus causas son siempre políticas. De ahí que haya quienes usan más el término emergencia política compleja (EPC) y los que utilizan emergencia humanitaria compleja (EHC) .Para rizar el rizo cada vez se usa más simplemente emergencia compleja (EC). Este es el caso de las Naciones Unidas y de numerosos organismos del ámbito anglosajón[7].

Tal vez el cambio más significativo en la tipología de conflictos o EC es que el porcentaje de civiles entre el total de víctimas de la guerra es actualmente superior al 90%, es decir, que se han convertido en el primer "objetivo militar" de los combatientes.[8] Los civiles son atacados directamente por los contendientes, se les somete al hambre y a desplazamientos forzosos o son víctimas de genocidio. El colapso de las estructuras estatales lleva a la proliferación de grupos armados que luchan entre ellos, en medio de un entorno de extrema violencia y caos. En este contexto, acceder a las víctimas se ha vuelto cada vez más difícil para las organizaciones humanitarias. Éstas encuentran muchas dificultades para atender a la población civil y, sobre todo, para garantizar su protección, debido a la obstrucción de los Gobiernos o grupos armados que controlan los territorios y a la falta de garantías sobre su seguridad. La ayuda humanitaria, incluso, ha entrado a formar parte de la dinámica del conflicto, sustrayéndose a los civiles para financiar los esfuerzos bélicos, o bien utilizándola para lograr desplazamientos de población. Proporcionar comida, cuidados y, por supuesto, protección se ha vuelto una tarea también muy compleja.

Tácticas como la limpieza étnica, el genocidio, las violaciones masivas de los derechos humanos, la tortura, el uso del hambre como arma de guerra, etc. fuerzan a grandes desplazamientos de población. Los combatientes consideran que, para debilitar al enemigo, hay que destruir sus soportes y apoyos civiles, y esto incluye tácticas que no sólo eliminan a la población civil, sino que persiguen su mutilación para convertirla en un lastre para sus comunidades o para frenar su capacidad productiva (minas antipersonal, corte de manos a los campesinos en Liberia y Sierra Leona, control del tránsito de alimentos...).

Un elemento básico para entender las emergencias complejas es lo que Mark Duffield llama la economía política de la guerra interna. Además de perdedores, las emergencias complejas tienen ganadores, sectores sociales poderosos que absorben los bienes de aquellos que mueren o que se ven obligados a huir. Esta transferencia de recursos, que exacerba la pobreza y la miseria, no es un proceso anárquico sino que forma parte de una amplia economía paralela, no sólo en el ámbito local sino nacional e internacional. La supervivencia y el control de los recursos por parte de los grupos poderosos, en un contexto en que han perdido las alianzas y transferencias de que disponían durante la Guerra Fría, es un factor fundamental de las emergencias complejas, ya que se han visto obligados a desarrollar fórmulas alternativas para asegurar su supervivencia.[8] Esta economía paralela incluye el comercio de bienes legales e ilegales, y la llegada de masiva ayuda internacional no puede considerarse un factor desdeñable en este contexto, ya que se convierte en un elemento más en la espiral de la violencia, mediante su apropiación y venta, para alimentar los esfuerzos bélicos. La acción humanitaria, por tanto, no puede analizarse de forma aislada sino ligada a la propia dinámica del conflicto[9].

Investigadores como Duffield, De Waal, Keen y otros, que han realizado esfuerzos por explicar la dinámica de determinadas guerras contemporáneas, han encontrado en ellas un elemento común: la guerra, en sí misma, tiene una lógica, una función y una racionalidad clara para determinados grupos: la guerra es un fin en sí misma. Por ello, la asistencia internacional no puede desligarse de la economía paralela que la caracteriza y de la propia dinámica del conflicto. La actuación humanitaria puede ofrecer, sin pretenderlo, apoyo económico y político, directo o indirecto, para los grupos dominantes que salen favorecidos con estas guerras; es más, si los grupos están involucrados en una estructura depredadora, en el marco de un conflicto con factores étnicos y transferencia de recursos, la ayuda puede convertirse en un elemento básico de la economía política de la guerra.

La acusación de que la AH puede haber contribuido a la prolongación de algunos conflictos ha sido realizada, sobre todo, en relación con las crisis de Etiopía y Sudán en los años ochenta y Somalia, Bosnia, Liberia y Sierra Leona en los años noventa.[10] A pesar de que las organizaciones de asistencia han realizado grandes esfuerzos para prevenir esta situación, en muchos casos una proporción de la ayuda ha terminado en manos de los combatientes que, o bien la cobran como "derecho de paso" en los controles o la sustraen a sus iniciales destinatarios, es decir, la población civil. Esto sirve no sólo para alimentar a las tropas, sino para financiar nuevas compras de armas. Además, la ayuda puede sustituir a la acción política a la hora de tomar medidas eficaces para buscar una solución a los conflictos armados, ya que al disminuir el grado de

violencia, reduce ante la comunidad internacional la necesidad de una actuación firme para resolver el conflicto.[11]

Como vemos, el concepto de EC puede ser útil en la medida en que nos obliga a un análisis de las muchas variables que juegan en una situación y nos ayuda a valorar el riesgo o la limitación de incidir sólo sobre algunas de ellas. Nos permite entender mejor la complejidad de las actuales crisis y el papel, ambivalente en muchas ocasiones, que la ayuda desempeña en ellas.

Sin embargo, algunos opinan que se trata de un simple cambio terminológico "los mismos perros con distintos collares" y es significativo el discurso de recogida del Nobel de la Paz por Médicos sin Fronteras. En él se decía: "*The 1992 crimes against humanity in Bosnia-Herzegovina. The 1994 genocide in Rwanda. The 1997 massacres in Zaire. The 1999 actual attacks on civilians in Chechnya. These cannot be masked by terms like 'Complex Humanitarian Emergency', or 'Internal Security Crisis'. Or by any other such euphemism - as though they are some random, politically undetermined event. Language is determinant. It frames the problem and defines response, rights and therefore responsibilities. It defines whether a medical or humanitarian response is adequate. And it defines whether a political response is inadequate. No one calls a rape a complex gynaecologic emergency. A rape is a rape, just as a genocide is a genocide. And both are a crime. For MSF, this is the humanitarian act: to seek to relieve suffering, to seek to restore autonomy, to witness to the truth of injustice, and to insist on political responsibility*".

Precisamente porque el lenguaje es determinante parecería adecuada una profundización en este debate y, tal vez, una toma de posición o clarificación terminológica respecto del mismo[12].

3.2. El nuevo papel de lo humanitario en la "agenda" internacional. Las incoherencias de la coherencia.

Los cambios en el contexto internacional, pero también otras variables, han provocado, como dice Adam Roberts, el auge de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa. Las implicaciones que eso esta teniendo y, aun más, va a tener en el futuro merecen unas líneas, al menos, en el Informe.

Este "nuevo humanitarismo", considera Roberts «emerge como una respuesta, cuando no como una sustitución o un suplemento a la ideología liberal y democrática. Pese a ofrecer una respuesta a las crisis, es difícil saber hacia donde se dirige ese humanitarismo ante la realidad de lo difícil que es la reconciliación posbélica en conflictos con raíces étnicas o religiosas»[13].

Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, el interés de los Estados de buscar un «mínimo común denominador» para sus respuestas (que es un muchos casos la ayuda humanitaria), la dejación de sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional, la mayor «visibilidad» de la acción humanitaria frente a otras acciones como la cooperación para el desarrollo, las nuevas definiciones de seguridad global, la puesta en marcha de nuevos mecanismos de gestión de crisis, entre otras razones, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria ha ido consolidándose en la escena internacional.

El aumento de los fondos dedicados a ayuda humanitaria por los Estados donantes y los donantes multilaterales en unos momentos en los que el conjunto de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) está en disminución, ha ido parejo a estos cambios. Si en el bienio 1985-86 la ayuda humanitaria suponía el 1,9% del total de AOD, actualmente supone más del 8% del total en el final de los años noventa.[14] En el caso de algunos otros donantes como Suecia o Noruega, el componente ayuda humanitaria supera el 20% del total de AOD.

Más importante en este contexto es el creciente uso que se hace de lo humanitario, de un cierto discurso humanitario diríamos, como instrumento específico de política exterior y de la politización

creciente de la acción humanitaria. Ésta se convierte en una herramienta más dentro de la panoplia de instrumentos con los que cuenta la comunidad internacional para enfrentarse a las crisis y pierde la especificidad de su mandato y sus objetivos. La situación es, cuando menos, paradójica: en las crisis donde el interés de la comunidad internacional es grande (Kosovo) lo humanitario se utiliza instrumentalmente al servicio de la política y esto se justifica en aras de la "coherencia" con la que los diversos instrumentos deben actuar dentro de un marco integral de respuesta. En los casos en que no existe ese interés (Chechenia...) lo humanitario se convierte en la única respuesta y se generan expectativas sobre el papel que puede desempeñar. En ambos casos se pone lo humanitario al servicio de la política (la aparente ausencia de política como en Chechenia es también muy política) y, de facto, se condicionan sus efectos y su impacto. Como se ha dicho parafraseando a Clausewitz, "lo humanitario no puede convertirse en la continuación de la política por otros medios o en su sustitución, pero mucho menos en la continuación de la guerra por otros medios".[15]

De todas formas, la búsqueda de una adecuada relación entre acción humanitaria y acción política en la búsqueda de soluciones duraderas a los conflictos es un tema sobre el que debería avanzarse, evitando la subordinación de lo humanitario a lo político[16].

3.3. El debate sobre el "espacio humanitario"

Las consideraciones anteriores nos llevarían a uno de los conceptos más interesantes de los últimos años y que ha tratado de aclarar y defender cuál debiera ser el ámbito específico de la acción humanitaria: el llamado espacio humanitario[17]. Sintetizando mucho, la idea de espacio humanitario trataría de poner de manifiesto la necesidad de un ámbito donde la acción humanitaria, el trabajo de asistencia y protección con los que sufren, sea posible sin subordinación a lo militar, lo político o lo económico. Se trataría en definitiva de un espacio, virtual en ocasiones si se quiere, donde poder actuar con independencia e imparcialidad. Como dice Ulrike Von Pilar "la mayor parte de la confusión sobre el término espacio humanitario es resultado de una escasa distinción entre la creación y protección del espacio, por un lado, y el modo de ejercer la acción humanitaria dentro de él, por otro. Mientras que lo primero es una responsabilidad política (incluyendo los aspectos legales y militares), lo último es responsabilidad de las organizaciones humanitarias". En ocasiones este espacio será un espacio físico, como en los casos de los llamados corredores humanitarios u otros, pero en la mayor parte de ocasiones se tratará de conseguir, además, que se respete el modo de actuación característico de la acción humanitaria; es decir, su orientación hacia las necesidades de las víctimas y sus principios y valores.

Esto es importante pues, como se ha visto en numerosas ocasiones, la mera presencia física, la simple existencia de un espacio físico "seguro" no garantiza la independencia de actuación, la evaluación libre y el resto de cuestiones que son necesarias para una actuación humanitaria digna de ese nombre. La acción humanitaria no se caracteriza sólo por lo que hace, sino por cómo lo hace. Como se ha dicho, el socorro por sí sólo no puede ser llamado humanitario si no se realiza con, al menos, con imparcialidad y de orientación en función de las necesidades de las víctimas.

Se comparta o no este concepto de espacio humanitario, en ello hay pues debate, si es importante entender la especificidad de la acción humanitaria y su modo de hacer frente a otras formas de intervención.

4.El debate en torno a los Principios y los valores éticos de la acción humanitaria

Desde su origen la acción humanitaria ha girado y se ha justificado en el mantenimiento de una serie de valores éticos, de una visión del ser humano al margen de las ideologías, que la ha legitimado y diferenciado como hemos dicho de otras formas de intervención. Este énfasis en valores y principios, que suele sorprender a los que se acercan al mundo humanitario, ha sido y es uno de los elementos distintivos de lo humanitario y así ha sido recogido en la mayor parte de documentos de principios, cartas magnas, declaraciones de misión,... de las organizaciones humanitarias y en algunos textos jurídicos y documentos internacionales. Sobre algunos de estos valores y principios existe, en general, acuerdo pero, sin embargo, otros han ido creando debates, diferencias de interpretación o desacuerdo. A ellos nos referiremos especialmente.

El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como "fundamentalismo" humanitario, pero visto el intento de apropiación del discurso humanitario por parte de otros actores y el grado de confusión en torno al mismo, es un riesgo que hay que correr. Como decían Minear y Weiss en su conocido *Acción humanitaria en tiempos de guerra*: "los principios no son absolutos morales, sino más bien objetivos fundamentales hacia los cuales la acción humanitaria debiera orientarse. En la actividad humanitaria, quizás más que en otras esferas, puede haber tantas excepciones como reglas. Pero los principios establecen patrones con los que se puede medir el desempeño y ayudan a evitar que un pragmatismo muy enérgico degenere en un oportunismo sin principios"[18]. Es precisamente ahora, en momentos donde un malentendido activismo se presta a todo tipo de oportunismos, cuando se hace necesario explicitar lo más claro posible los valores y principios que fundamentan nuestra acción.

Es así como hay que entender la discusión y aprobación en 1994 del *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, en adelante: el Código, que ha sido firmado hoy por cientos de ONG[19]. Como un hito positivo, en la medida en que define ciertos principios y valores básicos comunes de la acción humanitaria de las ONG: humanidad, orientación en función de las necesidades de las víctimas, imparcialidad, independencia respecto de los gobiernos, rendición de cuentas,… El Código, de hecho, surge como una respuesta "a la defensiva" por parte de la Cruz Roja y ciertas ONG en momentos de gran confusión respecto de lo humanitario. En cualquier caso, como documento de consenso y, en muchos casos de mínimos, deja abiertos muchos debates.

La conveniencia o no de este tipo de documentos como el Código y su mayor o menor utilidad ha sido cuestionada desde diversos puntos de vista, como veremos luego. Incluso organizaciones firmantes del Código como MSF han puesto de manifiesto los límites de este enfoque normativo de la acción humanitaria[20] que afecta más a iniciativas como el proyecto Esfera, pero también al Código.

La idea de evolución de los principios y de una cierta adaptación a las nuevas realidades es fundamental. ¿Cómo entender sino el que la Cruz Roja adoptara la actual redacción de sus Principios en 1965, más de cien años después de su creación?. O ¿cómo entender sino la propia creación de Médicos Sin Fronteras? La historia del humanitarismo está más cercana a una tradición empírica que se adapta a las situaciones que a una visión Kantiana del imperativo categórico (imperativo humanitario en este caso, como algunos dicen), aunque a veces parezca lo contrario. Pero, como sugería un seminario ¿es posible una ayuda en torno a principios en un mundo que no los tiene?[21] ¿Cuál es la importancia hoy de esos principios y valores? ¿Qué vigencia tienen? Por ello y analizando el papel que la ayuda ha jugado en ciertas crisis se plantean nuevas cuestiones sobre algunos principios.

De los cuatro principios clásicos de Cruz Roja (no consideramos la Unidad, la Universalidad y el carácter voluntario que serían principios orgánicos) dos de ellos seguirían considerándose fundamentales, aunque

con alguna discusión, existiendo más discusión en torno a la neutralidad y la independencia. Bromeando, podríamos decir que los cuatro principios humanitarios son tres: humanidad e imparcialidad.

Respecto al principio de humanidad entendido como el impulso que surge con el objetivo de aliviar y prevenir el sufrimiento humano dondequiera que se produzca y hacer respetar y proteger a cualquier ser humano en cualquier circunstancia, existe, en principio, un gran acuerdo. Este consenso tiene también su plasmación en normas jurídicas y está en la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el DIH o el Derecho de los Refugiados. A ello se refiere la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera, que no sería sino un recordatorio a los Estados –firmantes de las normas citadas– de las obligaciones que han asumido. Lo que algunos denominan el imperativo humanitario, al que hemos hecho referencia, se recogería en este principio.

Las críticas, si acaso, al principio de humanidad vendrían por su carácter demasiado vago como para ser la base de la acción humanitaria. Convendría recordar aquí que en las redacciones de este principio por la Cruz Roja u otras organizaciones se reafirman, al menos, cuatro ideas que concretan el principio y matizan una mera visión asistencialista: prevención, alivio, protección, respeto. Más recientemente se incorpora la idea de la ayuda como derecho. Volveremos luego sobre las implicaciones que puede tener este tema y sobre si es preciso pasar de un enfoque de la ayuda centrado en las necesidades a uno centrado en los derechos.

La imparcialidad también es un principio universalmente aceptado y recogería las ideas de no-discriminación, atención en función de las necesidades y no de otros criterios y el trato prioritario a quienes más lo necesitan haciendo abstracción de las diferencias entre los individuos. La idea de imparcialidad constituye la esencia misma de la acción humanitaria y sería también la base de la ética médica clásica.

Podría decirse, que incluso aquellos que abogan por una mayor adaptación y adecuación de los tradicionales principios humanitarios a los momentos actuales compartirían la necesidad de mantener los valores que sustentan los principios de humanidad e imparcialidad. También una cierta idea de universalidad entendida no sólo como principio orgánico, sino como expresión de una vocación universalista de la acción humanitaria.

4.1 El debate sobre la neutralidad

El debate sobre la neutralidad es antiguo y ha llevado durante años, incluso en las organizaciones que lo asumen, a diversas interpretaciones. Así, en la propia Cruz Roja la neutralidad tendría dos aspectos: la neutralidad militar, es decir no actuar de forma que pueda beneficiar a una de las partes y la neutralidad ideológica que implica una posición de reserva y prudencia en las controversias política, religiosas, ideológicas, etc. Pero es más, en las últimas presentaciones de este principio por parte del CICR se plantea la neutralidad como comportamiento, lo que es algo distinto. “Debemos reconocer que no siempre es fácil actuar con neutralidad. En primer lugar cada individuo tiene convicciones personales. Cuando surgen disturbios que avivan pasiones, abstenerse de expresar sus opiniones en el ejercicio de sus funciones requiere, por parte de cada miembro de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, un gran dominio de sí mismo. Al voluntario no se le pide que ‘sea’ neutral –todos tenemos derecho a tener una opinión-, sino que tenga un comportamiento neutral. El matiz es importante”.[22] A nadie se le pide que sea de plástico, que no sufra y no se indigne con las violaciones de los derechos humanos o la violencia, que no tome posición. Se le pide que se comporte como neutral para conservar la confianza de las partes y poder acceder a los que sufren.

Sin embargo muchos argumentan que incluso pretendiéndolo, la neutralidad es imposible en las actuales EC y que es ingenuo seguir argumentando a favor de ella.[23] Inevitablemente la provisión de asistencia y recursos y la protección de ciertos sectores tiene un impacto político y la cuestión sería aprovecharlo de modo positivo para que contribuya a la construcción de capacidades y a sentar las bases para la paz: es decir remplazar el humanitarismo clásico por una forma más política del mismo, integrado en

los objetivos de política exterior de seguridad y paz. Para ellos, la interpretación pura de neutralidad es difícil de sostener. Este tipo de posiciones, por lo menos, tiene la ventaja de plantear claramente la cuestión no recurriendo a una retórica de neutralidad para ocultar claros objetivos políticos.

Para otros, por el contrario, esta integración es problemática tanto ética como operacionalmente. Éticamente porque no esta nada claro que los objetivos de las grandes potencias, las organizaciones multilaterales, o los estados donantes de ayuda en términos de política exterior sean coincidentes con los de las poblaciones afectadas por los conflictos. (Timor Este, Chechenia...). La neutralidad no significa ser políticamente ciego hacia el riesgo de manipulación de la ayuda sino un concepto activo que requiere de los actores humanitarios un mayor análisis del contexto político para proteger la integridad de su acción. Se distinguiría entre un enfoque *políticamente informado* de la acción humanitaria y otro *políticamente dirigido* por los intereses de los países donantes.

Por otra parte, los defensores de continuar manteniendo el principio de neutralidad argumentan que no es sólo por razones morales sino también prácticas. Negociar el acceso a las víctimas con las partes del conflicto sirve para probar a los actores del conflicto que la ayuda no concede ninguna ventaja militar y, por tanto, que no debe ser un objetivo militar. Si la ayuda se asocia a un lado en particular será tomada como objetivo por el contendiente reduciendo las posibilidades de acceso a las víctimas.[24]

En cualquier caso, parece evidente que debido a las múltiples interpretaciones que se da al concepto de neutralidad, éste es confuso y por ello, por ejemplo quedó fuera del Código de Conducta, tratando de recuperar y de llenar de contenido positivo la idea de imparcialidad. La neutralidad nos remite a los combatientes, y esos no son los destinatarios de la acción humanitaria. La idea de imparcialidad nos remite a las víctimas, a las poblaciones en peligro, y estas si son las que dan sentido a nuestra acción. Cada vez más aparece que, incluso para sus defensores, la neutralidad no es un principio al mismo nivel que la imparcialidad o la independencia. Su fin es la acción; está al servicio y debe posibilitar el ejercicio del principio de humanidad. Por tanto, estaría más al nivel de un principio operativo que de carácter general. Comparte esta idea Françoise Bouchet-Saulnier en su Diccionario Práctico de Derecho Humanitario.

La idea de neutralidad nos remite en su evolución a las ideas de confidencialidad, de testimonio y de “advocacy”, incluso de denuncia. En su origen, la neutralidad del CICR se asociaba con silencio y por ello la noción misma de neutralidad en MSF fue distinta. La cuestión hoy sería si en las EC actuales y en los casos de flagrantes e intencionadas violaciones de los derechos humanos, el DIH o cualquier otra norma y la necesidad de soluciones políticas a las crisis, la neutralidad es una posición ética o se debería tomar mayor posición a favor de las víctimas aunque esto, en ocasiones, supusiera abandonar la neutralidad. Y siguiendo con esta argumentación la siguiente pregunta sería si la acción humanitaria sería posible si abandonara el principio de neutralidad.

4.1.1. El caso colombiano. La neutralidad activa: estrategia de la sociedad civil rural y pobre[25]

La «otra» sociedad civil que vive en las zonas de conflicto armado, se ha organizado en diferentes procesos locales y/o regionales, con diferentes estrategias; procesos que obedeciendo al lícito instinto de supervivencia levanta una bandera conceptual: la *neutralidad activa*, categoría en la que se mezclan conceptos y nociones del derecho internacional humanitario con una permanente indefinición de fronteras entre sociedad civil y población civil.

La neutralidad apareció como un término de lo militar ahora aplicado de manera mecánica a lo civil, pues la neutralidad era entendida simplemente como el «no participar en las hostilidades», pero la cosa ha trascendido más allá y ha creado todo un debate sobre su validez, unos supuestos marcos jurídicos, unos adjetivos («activa»), una conversión del derecho a ser neutral (indiscutible, en cuanto derecho) en el «deber» de ser neutral.

La neutralidad en el DIH apareció en el Convenio de Ginebra de 1864, para caracterizar a los servicios de salud que acompañaban a los ejércitos, pero esta noción se transformó. Su uso en el DIH sólo se reduce al «derecho a la neutralidad» que pueden alegar los Estados ajenos a un conflicto y que deciden permanecer de esa manera, y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y otras ONG[26]. En ningún documento actual del DIH ni en los textos de interpretación hay mención alguna de la obligación de neutralidad de los civiles ni de las ONG; por tanto su invocación a la luz del derecho humanitario sólo refleja desconocimiento del DIH. Una cosa es la neutralidad activa y otra muy distinta las nociones de «población civil» o la de «no combatiente».

La noción ha sido útil y ha generado experiencias sin duda valiosas y positivas, pero también otro problemas anexos. Primer argumento en contra: en Colombia, lo peligroso es que la neutralidad (activa) se ha ido convirtiendo como requisito indispensable para respetar a la población civil, dentro de una noción incorrecta del DIH. El desconocimiento del DIH lleva a «negociar» derechos reconocidos. Así, pues, inventarse asideros jurídicos sólo sirve para generar falsas expectativas frente a marcos normativos inexistentes y para descuidar la noción de «población civil», que sí tiene un claro marco legal; la neutralidad más que una «ingeniosa manera de matizar el DIH» es una peligrosa manera de interpretarlo.

Un segundo argumento en contra de la neutralidad es en materia de derechos humanos, en la que Colombia tiene una marcada crisis. La «neutralidad» más que aportar a la solución aporta al problema, pues, independiente de las palabras con que se nombre, las medidas tomadas por una sociedad que lleve a sustraer a sus miembros de la discusión política (para evitar así ser identificado como próximo a alguno de los actores armados y por tanto como no neutral), del derecho a opinar, a reunirse, es un retroceso en el ejercicio de los derechos humanos. La neutralidad activa es, así, una puerta a la negación del derecho a ser civil, a participar en la vida colectiva y en la toma de decisiones. Niega el derecho a asumirse como ser político, siendo la política (entre otras cosas) el espacio de la opinión. Esos métodos para forzar la renuncia deliberada a los derechos civiles y políticos de las personas, obran en el mismo sentido que lo busca el miedo sembrado por los fusiles. La neutralidad activa así, no es un «primer paso para la reinversión de la democracia» sino su negación[27].

Un tercer argumento, en contra es el relacionado con que la protección buscada con su invocación no ha sido tal y el costo a pagar es muy elevado. Los campesinos del Carare fueron los primeros en apostar por la neutralidad activa, pero no por eso se detuvieron los muertos (¿hubiese cambiado sustancialmente el resultado si en vez de declararse "neutrales activos" si hubiesen declarado "población civil"?). La «declaración de los cabildos indígenas y de la organización indígena de Antioquía» (Medellín, mayo de 1996), plantean unas posturas de cara a la guerra que no son ni más ni menos que las propias de la población civil. Otras comunidades reivindican el derecho a «hacer trabajo comunitario, a rechazar la injusticia y la impunidad, a no tomar parte en las hostilidades, a no entregar información a las partes», todo eso es simplemente ser población civil.

Los ataques a las comunidades de paz de Urabá se fundamentaron en presentar la neutralidad como una «estrategia de la guerrilla» y así, en vez de otorgar protección buscada, aumenta los riesgos. La neutralidad activa no ha evitado los muertos en Urabá, Aguachica ni el Carare. No se quiere de ninguna manera negar la validez de sus reivindicaciones ni el heroísmo de su lucha, se quiere mostrar que esas mismas reivindicaciones eran posible desde la declaración de la población civil, sin la renuncia a los derechos que implica la neutralidad.

Algunos plantean que en las comunidades indígenas es posible la neutralidad afirmando que ellas, en cuanto tales, son «diferentes» y entonces su neutralidad tiene posibilidades. Esa tesis es ingenua (no por ser colombiano soy necesariamente ajeno a conflictos de otros países) y peligrosa pues «permite» o por lo menos no cuestionaría el ataque contra personas no indígenas por cuanto estas no son «diferentes». Es una forma de argumentación basada no en la condición de persona sino en la idea iguales / diferentes, bajo la cual se alimenta, entre otras, paradójicamente también la «limpieza social».

Argumentar que la paz llegó a algunas de esas regiones únicamente por la acción de las comunidades neutrales es desconocer que los actores armados imponen o contribuyen a nuevas dinámicas; no podemos negar que en algunos casos (aceptando que no es así en todos) la pacificación de ciertas zonas recayó principalmente en la decisión de los actores armados por conveniencias políticas y/o militares de tal decisión.

Otro precio es el de evadir temas para no convertirse en «parte del conflicto», como las políticas petroleras (para no parecer del ELN), la reforma agraria (FARC), la extorsión y el chantaje (AUC), o la soberanía y la defensa de las instituciones (para no parecer miembro de la Fuerza Pública) En ese sentido, la idea expresada por algunos docentes, de «comunidad educativa neutral» equivaldría a la renuncia al derecho a la libertad de cátedra y al abordaje académico de ciertos temas, cuando, por lo menos teóricamente, bastaría la defensa de la Universidad como tal.

Dos de esas consideraciones (no evitar los muertos y ser acusados de falsos neutrales) ha empujado a que algunas de estas mismas comunidades piensen en el camino de las armas como una forma de defensa, lo que argumenta más en contra de la neutralidad activa que en su defensa. Una comunidad que no puede expresarse es una comunidad empujada a la guerra como vía de debate con lo cual se cerraría el círculo. Y más peligroso aun explicar otra idea de la neutralidad activa en la que se dice no a los actores armados al margen de la ley, pero se colabora de manera decidida con la Fuerza Pública, como en las declaraciones de neutralidad «por decreto» de Urrao y Mutatá (concepto de neutralidad promovido, entre otros, por Alvaro Uribe Velez).

La confusión, bastante habitual, entre los conceptos de neutralidad e imparcialidad y sus consideraciones dentro del DIH nos llevaría a profundizar un poco más en este punto.

4.1.2. Elementos para el debate sobre la neutralidad

Partimos de las clásicas nociones de neutralidad y de imparcialidad para empezar el debate y en tales nociones nos moveremos, sólo en ellas y sólo lo que ellas dicen, sin incluir lo que creemos que dicen ni lo que quisiéramos que digan.

- Imparcialidad sería: “No hacer ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político y “dedicarse únicamente a socorrer individuos en proporción a los sufrimientos remediando sus necesidades y dando prioridad a los más urgentes”.

- Neutralidad sería “con el fin de conservar la confianza de todos, abstenerse de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico”.

Profundizando en estas definiciones y su lógica tendríamos:

Empecemos por la imparcialidad. Esta definición entra en contradicción con las discriminaciones negativas, como lo hacen los tratados internacionales de derechos humanos, pero no contra las discriminaciones positivas, las cuales no sólo son permitidas sino obligatorias y si no traicionaríamos la segunda parte de la noción de imparcialidad: priorizar a unos sobre otros dependiendo de unos criterios que no están en la lista de exclusiones sino que son inherentes a la acción sanitaria: por ejemplo, dar más alimento a los más desnutridos, dedicar más recursos a las personas en estado de salud más complejo y que así lo requieran, etc. Esto es compatible con la idea de equidad: dar trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales.

Con relación a la neutralidad, empecemos por decir que NO es una exigencia para las ONG que trabajan en conflictos armados no internacionales, el DIH sólo pide que sea “un organismo humanitario

imparcial"[28] y nada dice de exigir neutralidad. Recordemos que el DIH considera que la neutralidad es un derecho/deber de terceros Estados que no quieren participar en las hostilidades de una guerra de otros.

Ahora, "conservar la confianza" implica un límite: el límite de la misma acción humanitaria. Mal podría validar cualquier acción sólo para "conservar la confianza", imaginémonos transportar armas para un grupo armado organizado, tomar fotos con fines militares, etc. Y "tomar parte en las hostilidades" ES participar de actos de guerra, ser participante directo y no otra cosa, ni más ni menos.[29]

Las "controversias" de las que se decide abstenerse son las enumeradas en tal principio: políticas, raciales, religiosas e ideológicas. Aquí no queremos caer en la fórmula leninista de que "todo es política", sino que entendemos que esta palabra delimita unas acciones concretas que entendemos como propias de la política y que por tanto la acción humanitaria NO es política.[30]

A esta neutralidad, por extensión de la misma y fruto de: a) una lógica particular, y b) una necesidad operativa, el CICR le ha "añadido" la noción de confidencialidad. Ahora, para nuestro debate, evitamos confundir la neutralidad (abstención en debates) con la confidencialidad (opción por el silencio). Pero, antes de seguir, queremos aclarar que el CICR ha fijado que incluso la confidencialidad, el silencio que deriva de esa particular prolongación de la neutralidad, también tiene un límite: por ejemplo, en el caso de Ruanda.

Si entendiéramos la neutralidad y la confidencialidad como un todo, la posición de la Cruz Roja respecto del "advocacy" sería una contradicción, salvo que lo entendamos de manera reducida (como lo han traducido algunos) como "difusión" o "sensibilización"[31], cosas que ya hace el CICR sin adherirse necesariamente a la noción de "advocacy". Volveremos sobre ello. En este contexto existirían varias posibilidades:

1) Pensar que la neutralidad no existe en ninguna acción ni omisión humana, pues, de cara a una realidad cualquiera, hacer o no hacer constituye una toma de postura (consciente o inconsciente). En tal caso, la neutralidad sería incompatible con la vida humana y su invocación sería imposible y sus límites indefinibles.

2) La neutralidad es silencio. En esta posibilidad la neutralidad es igual a la confidencialidad, con lo cual se corre el riesgo de no distinguir un silencio de otro, quedando a la misma altura el silencio por opción, como medio para garantizar un fin (caso CICR), al silencio por impunidad o complicidad. Como dice F. Terry, útil para caracterizar este caso: "la palabra 'neutral' viene del latín y significa ni una cosa ni la otra. La decisión de permanecer neutral podría no estar basada en el deseo de mantenerse por encima de la refriega política, sino que también podría nacer de la indiferencia y de la cobardía; la neutralidad no es una virtud en sí misma".[32]

3) Expresarse, manifestarse ante un hecho, decir algo ajustándose a la realidad ¿implica perder la neutralidad? En tal caso, todas las declaraciones de las organizaciones humanitarias (llámense informes a donantes o reportes anuales) tendrían la misma valoración que los informes de denuncia de Amnistía Internacional. Por tanto, decir que hubo una masacre o hacer un informe técnico para mostrar la desnutrición entre población refugiada no significa una pérdida de la neutralidad (¿o sí?). En esa lógica, ningún documento público, así fuera la publicación de la suma de dos números, sería neutral. Es decir, exploremos la posibilidad de un testimonio "neutral" en cuanto ajustado a la realidad, en cuanto muestra "técnicamente" una realidad, sin hacer de ella un objeto de debate entre las categorías prohibidas por el principio (orden político, racial, religioso e ideológico). Pero, si otros lo hacen, eso es responsabilidad de los otros.

4) ¿Cuál es el límite para que un documento deje de ser un informe "técnico" y se convierta en un documento de denuncia? En el CICR Colombia, por ejemplo, se dio ese debate en relación con el informe final de la investigación sobre ataques contra el sector salud incluido en un libro publicado por el CICR[33], y hubo diferentes puntos de vista frente a ese documento en concreto, aunque primó la

consideración de que no se trataba de una denuncia, además, en cuanto no es especificaba los autores y/o potenciales autores de esas violaciones al DIH; pero el debate sigue abierto.

5) La neutralidad ¿implica silenciarnos sobre el debate humanitario? Primero, aclaremos que la categoría "controversia humanitaria" no está prohibida por la neutralidad (debate independiente es los límites de ésta, pero tendría como contenido las categorías ya vistas). Una cosa es apoyar las causas de una guerra y otras discutir sobre COMO asistir a las víctimas. Los deberes humanitarios de los Estados, el respeto por las acciones humanitarias por las partes de un conflicto, no son un debate, en sentido estricto, político, sino debates inherentes a la acción humanitaria, y peligroso sería extender la neutralidad a la prohibición de la controversia humanitaria.

6) La neutralidad es posible en un contexto (como opción), independiente de sí tiene o no un conflicto armado[34] o si se trata de un conflicto internacional o interno,[35] y la neutralidad no puede oponerse (presentarse como horizontalmente opuesta) a la defensa de las víctimas.[36]

7) Dicho lo anterior, podemos decir que tenemos varias opciones: a) la neutralidad entendida como un todo con la confidencialidad, b) entender que es posible hablar sin perder la neutralidad, aunque se pierda la confidencialidad (entendiéndolas por separado), por ejemplo, en el debate humanitario o en el suministro de información de manera no sesgada, c) a veces es necesario participar del debate incluso dentro de las categorías excluidas por la neutralidad y perder la neutralidad porque consideramos moralmente válido hacerlo.

4.2. Acción humanitaria y acción política. ¿Condenados a entenderse o.... cuánto más lejos mejor?

El debate sobre la neutralidad lleva necesariamente a la cuestión de la relación o no (sus límites, sus ventajas e inconvenientes) de la acción humanitaria con la acción política a la que ya hemos hecho referencia. No de cualquier tipo de acción política por supuesto, pero si de una acción política (Política con mayúsculas como gustan de decir algunos políticos) que contribuya a la resolución de conflictos y de las causas profundas que hacen necesaria la ayuda humanitaria.

La ex Comisaria Bonino, persona sin duda representativa del acercamiento político a lo humanitario, planteaba el tema de una forma bastante elocuente: "Sabemos que la misión de la ayuda humanitaria no consiste en solucionar las crisis ni en encontrar los medios para resolverlas, pero está claro que sin nuestro testimonio, sin la presencia de trabajadores humanitarios en los lugares de los hechos (lo mismo puede decirse de los media) resultaría mucho más difícil comprender el origen del conflicto, restablecer un mínimo de justicia y dar con las claves para salir de la crisis". Por lo menos algún político entiende que el fin de lo humanitario, como llevamos décadas proclamando las ONG, no es resolver los conflictos sino salvar vidas humanas en condiciones de dignidad mínimas. Ahí está su grandeza, pero al mismo tiempo sus límites.

Por esto, no es contradictorio abogar por una acción humanitaria más independiente, que pueda contribuir al alivio del sufrimiento humano, de cualquier ser humano y a la defensa de su dignidad y ser consciente, al tiempo, de las limitaciones de esta tarea y de la necesidad, por tanto, de otros tipos de actuación que la complementen. Es aquí donde cobran sentido los enfoques de vinculación ayuda rehabilitación desarrollo*, continuums, contiguums,* sobre los que volveremos en otro apartado, y sobre la vinculación con cierta actuación política: en el reconocimiento de la necesidad de dar una visión integral –al margen de quien la haga o de si la hace nuestra organización o no- a la lucha contra la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad, la posibilidad del ejercicio de los derechos y la resolución de los conflictos.

El problema es que algunos sectores han entendido esta vinculación necesaria, como un simple instrumentalización de la ayuda humanitaria dentro de la política exterior de los estados o los organismos multilaterales. Esa subordinación de la acción humanitaria a otros intereses, que ya se inicio en los Estados Unidos hace años, se está planteando con fuerza ahora tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el

ámbito español. El papel de la ayuda dentro de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), su menor o mayor autonomía respecto de otros instrumentos, su orientación en función de los valores que la dieron origen como la imparcialidad, están en discusión.[37]

Hasta ahora se producía con frecuencia (el conflicto yugoslavo en sus primeras fases es un buen ejemplo) no una suplantación de lo humanitario por lo político sino un uso oportunista de lo humanitario a falta de voluntad política. La propia Bonino decía "debemos evitar encontrarnos constantemente en situaciones en las que la ayuda humanitaria se utilice para sustituir o para servir de coartada a la falta de una política exterior. Sin voluntad política que respalde las acciones de la Unión Europea (de Estados Unidos o de la ONU, por ejemplo) en una situación de crisis, la acción humanitaria, por mucho que se justifique, no será mas que un sucedáneo, una gota de agua en el mar. Nuestro objetivo no debe ser politizar la ayuda humanitaria, sino más bien hacer que la política exterior sea más humanitaria. Sin embargo, cada vez que alguien intenta situar la dimensión ética en el centro de los debates sobre los conflictos de nuestro siglo, la explicación que siempre se da es que es muy difícil, incluso imposible, conciliar la acción humanitaria, basada en principios y valores abstractos, y la acción política que se rige, según dicen, por la realidad"[38].

En el debate sobre la vinculación o no de la acción humanitaria con la política si se observa claramente una diferencia entre el mundo anglosajón y el francófono y latino. En el primero, la Agenda para la Paz de Boutros Gali y el creciente papel de algunos ejércitos en operaciones de paz de diverso tipo, han creado una cierta tendencia, incluso en muchas ONG, a ser favorables a esta vinculación de ambos tipos de acción hablando incluso de un pretendido "nuevo humanitarismo" que superaría los límites de la acción humanitaria clásica haciéndola más "eficaz" al incorporarla a la agenda de la política exterior.[39]

Para otros, sin embargo, esta utilización de lo humanitario dentro de una agenda política más general, entraña muchos riesgos y la pérdida de la posibilidad de mantenimiento del espacio humanitario y de libre trabajo con las víctimas. En cualquier caso una puesta en cuestión de la neutralidad.

4.2.1. El enfoque de ayuda humanitaria de la Unión Europea

El caso de la Unión Europea resulta paradigmático de cómo ha ido evolucionando la relación entre la acción humanitaria y la acción política para muchos organismos donantes. La creación de ECHO (Oficina Humanitaria) en 1992 respondía a la necesidad de dar una respuesta, al menos en el terreno humanitario, al conflicto de los Balcanes y a otras situaciones de crisis que se vivían en aquellos momentos, y también, a la necesidad de reorganizar los servicios de la Comisión Europea más centrados en temas de desarrollo y sin experiencia en cuestiones de emergencia y humanitarias. Surgía ECHO, además, en un momento de carencia de una política exterior común y de grandes diferencias respecto a la posición en el conflicto yugoslavo. Como se ha dicho, la ayuda humanitaria cumplía una función de diplomacia sustitutiva .

La aprobación del Reglamento de ayuda humanitaria en 1996 fue, sin duda, un hito histórico, pues dotaba de base jurídica a la labor de ECHO y a la acción humanitaria de la UE, asumiendo los principios de imparcialidad y de neutralidad, reconociendo la necesaria independencia de las ONG (principales ejecutores de la ayuda comunitaria) y separando claramente la acción humanitaria de la política exterior de la Unión, en proceso de construcción.

Sin embargo, la incorporación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a los Tratados y la asunción de muchas de estas funciones por parte del Consejo Europeo y no de la Comisión Europea (de la que depende ECHO), han ido abriendo una serie de dilemas que aún no están resueltos. Así, por ejemplo, el papel de la Unión en materia de prevención y gestión de conflictos y crisis ha ido aumentando, la participación de fuerzas militares europeas en las llamadas misiones *Petersberg* también y la necesidad de contar con otros instrumentos de actuación de carácter cercano a lo humanitario en estas crisis, han hecho que se hayan puesto en marcha otras iniciativas que no van en la línea del Reglamento de ayuda humanitaria de 1996, sino que se plantean más vinculadas a la PESC. Nos referimos a cuestiones como el

llamado *Mecanismo de Reacción Rápida* (Rapid Reaction Mechanism) puesto en marcha en 2000. Ello ha creado ciertas incoherencias en la labor de la UE y ha puesto en cuestión la inicial concepción humanitaria de muchas de sus acciones. Si a esto añadimos las disputas organizativas entre la Comisión y el Consejo y en el propio seno de la Comisión, por ver quién es responsable de qué, veremos que el panorama no está aún resuelto.

El debate que se plantea es si la ayuda debe vincularse más a la PESC y al conjunto de la acción exterior comunitaria, o si la acción humanitaria debe conservar un grado mayor de autonomía respecto de la política.

La posición de las ONG europeas ha sido desde el principio contraria a esta dependencia de la ayuda humanitaria respecto de la PESC y en diversos foros así se ha expresado. VOICE (Voluntary organizations in cooperation in emergencies) que es, de hecho, la Coordinadora de ONG humanitarias europeas lo expresa rotundamente : «La ayuda humanitaria comunitaria debe distribuirse hacia aquellos que más la necesiten sobre bases de no discriminación y sin consideraciones de tipo político. No debe ser sujeto de condicionalidad política. La ayuda humanitaria europea debe permanecer independiente de la PESC, la cual debe también comprometerse a continuar la provisión de asistencia humanitaria sin ataduras políticas. La ayuda humanitaria comunitaria debe definirse ampliamente, incluyendo la ayuda continuada a crisis crónicas, la rehabilitación, la preparación ante desastres y la construcción de capacidades junto a las actividades de socorro y debe encaminarse a buscar soluciones duraderas».[40]

4.3. El principio de independencia. Dime de qué presumes...

Mucho menos polémico que el de neutralidad, también el principio de independencia ha sido objeto de discusiones y de diversas lecturas. En general, todas las ONG humanitarias se proclaman independientes, aunque en algunos casos maticen su colaboración con los poderes públicos. La independencia significaría la voluntad de oponerse a toda injerencia de cualquier tipo que impidiera llevar adelante los imperativos de humanidad e imparcialidad. Es la garantía de poder evaluar libremente las necesidades de las víctimas y de proponer acciones sin mediatización alguna basadas en la proximidad a las víctimas y en el conocimiento de la situación. Tiene por tanto, un componente de libertad de análisis y acción y otro de independencia económica para poder hacer posible el primero. Pero seamos justos, ¿es la independencia económica garantía de independencia real respecto, por ejemplo, los poderes públicos? Obviamente no. Por supuesto que hay más posibilidades de actuación independiente si se es también independiente financieramente, pero esto no siempre es así. Por ejemplo, muchas formas de financiación privada ligadas a campañas o a empresas no aumentan, necesariamente, la independencia y pueden limitarla.

La redacción del punto cuarto del Código de Conducta es, en este sentido, significativa al plantear de modo nada "neutral" el principio por negativo "nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de la política exterior gubernamental" se dice, concretando más en su exposición que "las ONG humanitarias son organizaciones que actúan con independencia de los Gobiernos" con los que se colabora y se aceptan fondos "en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente (...) tratamos de no depender de una sola fuente de financiación".

Sin embargo, el análisis de muchas actividades de ONG – muchas de ellas firmantes del Código – en conflictos como Kosovo muestran las dificultades del ejercicio de este principio y lo que Eric Dachy llama la "docilidad humanitaria".

La aparición en los años noventa de nuevas posibilidades de financiación pública para operaciones humanitarias (el caso de ECHO es el más relevante) y la mayor reacción y apoyo económico de la opinión pública ante las emergencias, han hecho que numerosas ONG se hayan situado en este "mercado" con muy poca o nula independencia y actuando como meros subcontratistas de los donantes. Pero tratando de situar el debate, deberíamos reconocer que el modelo de financiación proyecto a proyecto u operación a operación ha mostrado ser poco eficaz en términos de impacto real sobre las poblaciones y que caminar

hacia una mayor coordinación, que en ocasiones supone –no nos engañemos- pérdida de independencia, parece también legítimo en ciertos casos.

El tema de la independencia en el diagnóstico, evaluación y en el análisis que para algunos sería un principio puramente operativo deviene fundamental, toda vez que condiciona toda la actuación posterior. Algunas propuestas se están discutiendo en esta línea tratando de compatibilizar independencia con eficacia y mejor capacidad de respuesta. Así, por ejemplo Jean- Christophe Rufin, sacando lecciones de la guerra de Kosovo plantea la creación de un instrumento tipo "Alta Autoridad", imparcial y neutral, dependiente de las Naciones Unidas capaz de reaccionar en tiempo real y con criterios objetivos ante las crisis humanitarias.[41] Sus mandatos fundamentales serían los de recopilación de datos y seguimiento (una especie de alerta temprana), evaluación de las necesidades de las poblaciones de un modo independiente e informar al Secretario General. La creación de una instancia de este tipo en el seno de las Naciones Unidas permitiría separar el diagnóstico humanitario de la decisión política y, en la medida en que fuera verdaderamente independiente, ser útil también para las ONG.

En esa misma línea Médicos del Mundo Francia propone, en aplicación del artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas la creación de un órgano consultivo, la Comisión Humanitaria, encargada de evaluar las necesidades de las poblaciones civiles en caso de ruptura de la paz, amenaza contra la paz, conflicto armado o situaciones de extrema urgencia. Estaría formada por expertos independientes elegidos en función de su competencia y su integridad.

Independencia, sí, pero al servicio de una mejor respuesta humanitaria.

4.4. Debates en torno a otros principios

Algunas organizaciones como MSF diferencian clásicamente entre los principios humanitarios y los principios operacionales que traducirían los primeros sobre el terreno. Sea como fuere, serían derivados de los humanitarios y entre ellos estarían, la libertad de acceso, la evaluación imparcial de necesidades, la proximidad a las supuestas víctimas, la libre supervisión de las actividades o el control sobre la utilización de la ayuda que serían garantías de un trabajo imparcial e independiente desde el inicio hasta la finalización de la acción.

Algunas organizaciones y autores han sugerido otros principios que están en discusión o no son comúnmente aceptados como tales. Entre ellos estarían el consentimiento por parte de las víctimas, la competencia profesional y técnica -la buena voluntad no basta-, y el testimonio del que ya hemos hablado al referirnos a la neutralidad. ¿Es el testimonio un principio o una de las formas que puede revestir la acción humanitaria a favor de las víctimas?

4.5. La cuestión del testimonio

La acción humanitaria moderna tiene su origen en un acto de testimonio junto al impulso básico de solidaridad y ayuda. ¿Qué es sino la publicación de *Un recuerdo de Solferino* tras el impacto que tuvo en Henri Dunant el sufrimiento de las víctimas en aquella batalla? La consolidación de las normas jurídicas del DIH y el énfasis puesto por el CICR en el binomio asistencia-protección, llevaron a una concepción de la acción humanitaria muy volcada en la dimensión asistencial y menos en la testimonial. Fue precisamente, la crisis de Biafra en 1968 que da paso a la creación de MSF la que reabre la dimensión testimonial de la acción. Es precisamente desde aquella época cuando se empieza a consolidar el uso de acción humanitaria para incluir los componentes clásicos de ayuda o asistencia y protección junto a las tareas vinculadas con el apoyo testimonial.

La práctica del testimonio, en sus diversas versiones, ha dado lugar también a debates y a escisiones en el caso de MSF, y al uso de otros términos y otras prácticas como la denuncia, el "advocacy"[42], la presión política o "lobbying", la sensibilización de las opiniones públicas, el mayor y mejor uso de los medios de comunicación, el aumento de un enfoque educativo complementario al trabajo de terreno, etc. Un "pele-mele de mots" como dice Eric Stobbaerts[43] que es reflejo de cierta confusión. Dentro de estas diversas categorías el testimonio sería más una herramienta para influir en ciertos grupos sociales, basada en el conocimiento directo que se tiene de ciertas situaciones (ser testigo), de modo que se pueda favorecer a las víctimas o poblaciones amenazadas. Herramienta compatible con otras (lobby, comunicación) y complementaria a la labor de asistencia y protección.

Esta misma práctica ha hecho ver la imposibilidad de establecer un enfoque único a la acción testimonial y la necesidad de adaptarla a cada situación. Y ha hecho ver, también, las dificultades con las que choca esta labor y los límites que, en ocasiones tiene, al poder tener efectos perjudiciales sobre las poblaciones a las que queremos atender. Esta adaptación a cada situación, que es de sentido común, tiene también sus problemas pues deja un gran margen a la arbitrariedad, ya que, en definitiva, son las ONG quienes deciden y sus percepciones de la seguridad, de la situación de las víctimas, de la conveniencia de esta acción, pueden estar influidas por otros criterios y sesgos.

Otra reflexión sobre el testimonio es la de la legitimidad de las ONG para erigirse en portavoz de las poblaciones en peligro, justificada porque éstas no tienen otro vehículo de expresión o más aún plantear que la mera presencia de personal de ONG constituye un acto de testimonio. ¿No es un poco arrogante este planteamiento? ¿No sería necesario complementarlo, al menos, con un mayor trabajo de lo que se ha dado en llamar "empowerment" (empoderamiento) de las poblaciones para que los intermediarios seamos menos necesarios?

En cualquier caso, bien puede decirse que incluso las organizaciones más clásicas y defensoras de la discreción, como el CICR, ha ido incorporando cada vez más una cierta dimensión testimonial y es significativo, aunque matizable, su papel en el tema de las minas antipersonas, la Corte Penal Internacional, o ciertas declaraciones recientes en el conflicto palestino israelí, por ejemplo.

4.6. El debate sobre Códigos de Conducta y principios comunes. Y entonces ¿qué es esto de lo humanitario?

En anteriores apartados hemos hecho alguna referencia al Código de Conducta en la medida en que recoge los principios que hemos ido analizando y trata de dar un carácter "común" a cuestiones que anteriormente quedaban en el ámbito de la independencia de cada organización. Las organizaciones humanitarias clásicas tenían ya sus principios, cartas magnas, etc. y por tanto la primera pregunta que deberíamos hacernos es ¿por qué se embarcan en una iniciativa que trata de elaborar algo común? ¿qué ganan en el intento?. La respuesta no es fácil. Para algunos se trata sólo de un intento de regulación (autorregulación) del sector liderado por las grandes ONG que quieren dar un valor general a lo que ya son sus principios (imponerlos han llegado a decir algunos), mientras que para otros su alcance es mayor en la medida en que se intenta una definición de la acción humanitaria de las ONG por positivo, tratando de dar un mensaje claro a la población sobre el compromiso que asumimos quienes nos dedicamos a esta tarea.

Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres (Resumen)

El Código de Conducta en la Ayuda en Desastres, elaborado en 1994 por el Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) que agrupa a numerosas ONG, tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria. Los principios elaborados para las ONG que participan en programas de ayuda humanitaria para catástrofes incluyen los siguientes:

· el imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se entrega con independencia de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo;
· las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad; no se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado;
· las ONG intentarán por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos;
· las ONG respetarán la cultura y las costumbres locales;
· las ONG intentarán basar su respuesta a la catástrofe sobre las capacidades locales;
· se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria;
· la ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas;
· las ONG rendirán cuentas tanto ante los beneficiarios como ante los donantes;
· en las actividades de información reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos y no como objetos deses-peranzados que inspiran compasión.

Sea como fuere, el Código contiene los principios básicos, las ideas de humanidad, imparcialidad, independencia, junto a otras cuestiones más innovadoras como el compromiso por la rendición de cuentas, la transparencia, la vinculación con las tareas de medio plazo y el desarrollo, la imagen de los destinatarios, y otros. El debate hoy no gira tanto en cuanto a su contenido, cuanto en su utilidad y en los mecanismos para su seguimiento y aplicación. La cuestión es ¿son este tipo de instrumentos basados en la buena voluntad de quien los suscribe útiles o sirven por el contrario para dar una legitimidad teórica cuando luego no se cumplen? La propuesta de un "ombudsman" humanitario no cuenta aún con apoyos de quienes se hacen la pregunta de ¿y quien vigila al vigilante? (Ver *infra*, rendición de cuentas[44]).

El hecho de que un documento como el Código recoja una posición común del sector no gubernamental sobre los que es la ayuda humanitaria, dejando claro que las actividades de socorro si no van orientadas con imparcialidad e independencia no pueden ser llamadas humanitarias, es a nuestro juicio positivo.

Los sectores gubernamentales, Estados y organismos internacionales no han definido con la misma claridad que las ONG su visión de lo humanitario pero si existen posiciones que hay que considerar aunque a veces se olviden

· Las obligaciones contenidas en el DIH, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.
· La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso Nicaragua contra Estados Unidos por el apoyo a la "contra" (1986) que considera que "por encima de todo la ayuda debe realizarse sin discriminación" para ser considerada humanitaria.

· La Declaración de Madrid (1995), que enfatiza la imparcialidad.

· Algunas normas de carácter regional como el Reglamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (1996) o algunas posiciones del Comité de Ayuda al desarrollo de la OCDE.

· La Carta Humanitaria del Proyecto Esfera (no las normas) que no es sino un recordatorio de lo anterior.

Como vemos, aunque con matices, convencionalmente se entiende como acción humanitaria como el conjunto de intervenciones que tienen como objetivo el prevenir y aliviar el sufrimiento humano, devolviendo su dignidad y realizadas con criterios de imparcialidad, orientación a las víctimas en función de su necesidad, no condicionalidad, etc. y dirigidas tanto a prestar asistencia como protección. Es más, el concepto de acción humanitaria que hoy manejamos englobaría junto a estas tareas de ayuda o asistencia y protección, también aspectos de "advocacy" o defensa de derechos, de testimonio e incluso de denuncia. Además, hace tiempo ya que el concepto de acción humanitaria dejó de ser sinónimo de ayuda de emergencia para incluir atención a refugiados en crisis largas, prevención y otros componentes.

El mal uso del término ha provocado que algunos, desde diversas posiciones, propongan no usarlo o ir sustituyéndolo por otros términos. Así desde una posición estrictamente jurídica "reservamos la calificación de *humanitario* al Derecho aplicable en situaciones de conflicto armado sin prejuicio del carácter inspirador que el principio de humanidad tiene en el Derecho Internacional de los derechos humanos".[45] Este autor habla de una genérica asistencia internacional y sostiene que el adjetivo humanitario "es un equilibrio imposible entre caridad y justicia que debe considerarse anacrónico".

Desde otra posición más práctica dentro de MSF José Antonio Bastos ha propuesto, también, abandonar el término y sustituirlo por otro que lo diferencie del "humanitarismo" oficial.[46]

Debate abierto pues, aunque nosotros propondríamos la estrategia contraria: defensa del concepto y del contenido de la acción humanitaria y combate a su utilización interesada y a los intentos de apropiación. En esta línea de clarificación mayor sobre lo que es y lo que no es acción humanitaria se ha propuesto una revisión del Código que incorpore y enfatice "nuevas dimensiones como el género y la protección".[47]

5. La situación de los debates jurídicos en torno a la acción humanitaria

La búsqueda de respuestas humanitarias a través de normas recoge la herencia de la ilustración de reconocer a las personas como libres, iguales y poseedoras de razón (Locke) y sujetos con un fin en sí mismos (Kant). Esa lógica da lugar al reconocimiento de lo moral y al mismo tiempo de lo jurídico y estos dos fenómenos que nacen muy cercanos dan lugar al primer debate de lo humanitario en relación con lo jurídico: si acaso un proyecto ético necesita de normas, con sanción incorporada, o es precisamente sólo en la convicción ética, y no en la imposición jurídica, que lo humanitario tiene su real dimensión y expresión.

Esto se observa en diferentes posiciones:

· Un extremo contrario a la " normatización" del mundo humanitario, pues conlleva, para sus defensores, a reemplazar los principios por la técnica jurídica,

· En el otro extremo se sitúan quienes, consideran que las normas por si solas cambian mecánicamente la realidad a partir de su promulgación con lo cual la mejor y más segura solución de los problemas es reflejar en normas todas las acciones de las personas y

· En el medio de las dos posturas anteriores, hay un abanico más pragmático que, consciente de la limitación de la norma, ve en ella una respuesta (no exclusiva) al problema humanitario.

Esta tensión se observa en varios escenarios:

- nuevos documentos del DIH vs. mayor aplicación de los anteriores,
- mayor positivación y reconocimiento constitucional de derechos fundamentales o no, y
- novedosos y hasta atrevidos planteamientos, como el del International Disaster Response Law, etc.

Aceptando, para continuar el debate un punto medio, lo jurídico tiene un segundo debate previo: el límite del ámbito de lo jurídico vs. lo político o lo económico, por ejemplo: en las normas que reconocen derechos de los llamados "económicos y sociales".

Por último, un tercer debate, alimentado desde las llamadas críticas a occidente y a la modernidad, está en el cuestionamiento de lo jurídico como mero instrumento al servicio del poder (Foucault) o del capital (Marx) y por tanto incapaz de dar respuestas precisamente justas.

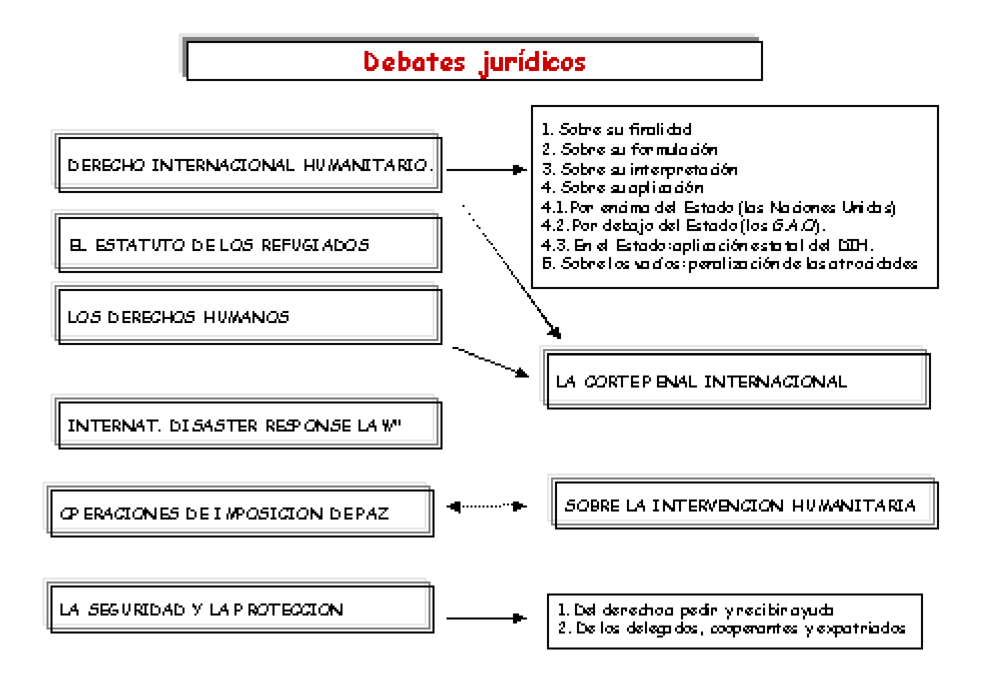
Con todo lo anterior (o a pesar de ello), el crecimiento de las normas relacionadas con el mundo humanitario ha sido más o menos, y muy resumidamente, el siguiente:

- Antecedentes de "normas" humanitarias en diversas culturas y épocas: Códigos de caballería, Orden de Malta, ciertas normas militares, ciertas normas del "Derecho de gentes", etc.
- Tratados y normas de sanidad militar (John Pringle 1743, Barón de Percy 1800 y otras).
- Creación del DIH y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tras la batalla de Solferino. Primer Convenio de Ginebra 1864. Otras normas aplicables a los conflictos: Derecho de La Haya.
- Desarrollo paulatino del DIH hasta llegar a la finalización de la Segunda Guerra Mundial en la que se produce un vuelco en la organización de la comunidad internacional y en las normas que regulan el uso de la fuerza y, por otra parte, la protección de ciertos sectores de población.
- Carta de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- (1945), Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 -DIH- (1949), Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (1966), Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 (1977), y Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998).

Hay que reconocer que estas normas tienen un problema más o menos común de formulación que implica a su vez un grave problema de aplicación en otros contextos diferentes al contexto inicial: todas fueron pensadas, casi de manera reactiva (aunque con antecedentes importantes) después de El Holocausto de la Segunda Guerra Mundial.

Sobre el sistema de la ONU, habría que tener en cuenta que su estructura, sobre la que hoy descansa las Fuerzas de Mantenimiento y/o de Imposición de Paz, nació con un Consejo de Seguridad que daba cuenta de los ganadores de la Segunda Guerra más que del principio de igualdad entre cada uno de los Estados. Este sistema muestra dificultades de aplicación cuando se trata de implementar a los llamados "conflictos actuales" y/o "conflictos de post-guerra fria", que son precisamente los más en número y en crueldad y por ende los más necesitados de ayuda humanitaria.[48]

A pesar de todo lo anterior, tales normas han permitido (o por lo menos guiado) con más o menos eficacia, el desarrollo de las acciones humanitarias de nuestro tiempo. Y cada una de las normas, tiene su "personalidad propia": sus logros y fracasos, sus problemas de formulación, aplicación y sus limitaciones de alcance, protección y exigibilidad.



5.1 Debates sobre el Derecho Internacional Humanitario

El DIH es un derecho "joven" -si aceptamos que está en construcción y que sus últimos instrumentos son de reciente factura- y es un derecho "en crisis" en la medida en que el debate sobre sus alcances sigue siendo complejo. Pero ninguna de las dos características es *per se* negativa. Al contrario, la discusión y la elaboración permanente en el ámbito del DIH muestran el afán por dar respuestas a problemas actuales y novedosos, derivados en parte del nuevo tipo de conflictos que se dan en el mundo, el desarrollo de las Operaciones de Imposición de Paz de las Naciones Unidas y el avance hacia la creación de un sistema internacional de justicia. Es importante resaltar que casi todos los países del mundo han firmado los Convenios de Ginebra de 1949; y que en 1998 ya 152 Estados habían firmado su adhesión al Protocolo I adicional.

Podemos, sólo con fines de organizar el debate, mencionar cinco espacios centrales de discusión en torno al DIH: a) debates sobre su finalidad, b) debates sobre su formulación, c) debates sobre su interpretación, d) debates sobre su aplicación, y e) debates sobre los vacíos.

Antes de entrar al debate deberíamos recordar el ámbito general del DIH: el DIH sólo responde a preguntas de la guerra; por fuera de ella y de su ámbito (delincuencia común, las maquilas, grupos sin control territorial, "guerras" comerciales, etc.) no se responde desde el DIH. Aquí radica uno de los primeros problemas: esperar del DIH más allá de lo que es (lo mismo pasa frente a los derechos humanos o frente al derecho de los refugiados).

Es un derecho que se invoca ante una situación dada, que no pregunta por las causas (no discute la noción de "guerra justa") ni su razón última es la pacificación de un conflicto sino su regulación, aunque eventualmente apoye a la pacificación en el acercamiento de las partes, la formulación de acuerdos humanitarios, etc. El fin del conflicto no es el objetivo del DIH sino la protección de unas determinadas personas y unos determinados bienes de en medio de la guerra misma.

EL DIH es un derecho convencional clásico entre Estados. Ellos son los firmantes de Convenios y Protocolos, ellos son los que adquieren obligaciones y compromisos en su firma y ellos son los responsables de su aplicación y cumplimiento.

De partida, debe reconocerse que su cumplimiento y penalización está todavía en el ámbito de los Estados (con lo bueno y lo malo que eso implica), fue pensado para las guerras internacionales (con los sesgos que eso denota), y no sirve para la prevención de conflictos (y sólo responde a preguntas de un tipo específico de conflictos). Pero esas especificidades, más allá de ser una fragilidad, representan su fortaleza, por cuanto da respuestas en un ámbito preciso para una realidad igualmente definible, renunciando a una concepción totalizante.

5.1.1. Sobre su finalidad

Con relación (principal pero no únicamente) a las posturas pacifistas, sigue existiendo un debate tan antiguo como el mismo DIH, preguntando por su fin: a) si sirve a la disminución de los horrores de las guerras al favorecer la protección de unas personas y unos bienes que se consideran que no toman parte en las hostilidades y al regular el uso de la fuerza, o b) si las normas del DIH ven la guerra como algo inevitable, incluso como algo "aceptable" mientras se ajuste a unas formas para desarrollarla. Además, el hecho de aceptar la guerra, pues el DIH no la prohibe sino que busca su regulación, llevaría a la aceptación de los actos propios de la guerra e incluso a matizar algunas de sus atrocidades[49] .

En la primera postura, defendida por el CICR, precisamente porque la guerra existe tiene sentido el DIH, siendo en todo caso necesaria su adecuación a la naturaleza de los nuevos conflictos. En la segunda están los pacifistas: el DIH admite actos de guerra que no por estar ajustados a las normas (en una eventual guerra acorde con el DIH) dejan de ser terribles y moralmente inaceptables. Otras críticas van en el sentido de su utilidad práctica: muchas guerras han finalizado sin pasar por la aplicación del DIH y la aplicación del DIH no conduce necesariamente a la paz sino (potencialmente) a la perpetuación de las hostilidades no cuestionables en cuanto cumplan ciertas normas.

La idea de limitaciones dentro de la guerra y de creación del DIH ha sido objeto de discusiones y duras críticas desde su propio origen. Pero ¿qué es más utópico, abogar por la prohibición de la guerra o creer que ésta puede limitarse y realizarse siguiendo ciertos criterios?. Es significativo ver como la Academia sueca en la concesión del primer Premio Nobel de la Paz en 1901 no tomó una posición clara y lo concedió *ex aequo* a Henri Dunant y a Francis Passy, pacifista francés partidario de la posición contraria al pragmatismo de Dunant.

5.1.2. Sobre su formulación

a) Las normas del DIH fueron el producto de discusiones que buscaban generar consensos entre la eficacia militar y la acción humanitaria. Esta tensión generó formas jurídicas que no podrían parecer equilibradas sino que supeditan una razón a la otra. Por ejemplo, el art. 17 del Protocolo II adicional (a los Convenios de Ginebra), prohibe el desplazamiento de personas, pero luego considera que podría ser posible "por razones militares imperiosas". He aquí un ejemplo de juntar necesidades militares y exigencias humanitarias, lo que para algunos es un "sincretismo vacuo".

b) Si una de las razones fundamentales del DIH es la protección de la población civil, ¿puede saldarse el debate sobre las armas nucleares diciendo que éstas son armas convencionales? Esto evidenciaría que el DIH tiene un límite e incluso que sus premisas humanitarias están supeditadas a la política internacional. Las armas nucleares son la expresión de la extensión del concepto de objetivo militar hasta la perdida de toda utilidad como definición de algo limitado.

c) La aplicación de normas de derecho internacional para regular actos fuera del derecho como son la rebelión, la sedición y la asonada (figuras con las que muchos ordenamientos de derecho interno tipifican las acciones de los grupos armados organizados), lo que significa un contrasentido pues es poner en la norma lo que está en principio fuera de ella, lo que conlleva problemas de aplicación y de interpretación.

5.1.3. Sobre su interpretación

a) Gracias al Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, muchas categorías de dichos Convenios fueron definidas (combatiente, personal sanitario, objetivo militar, etc[50].), pero en el caso del Protocolo II (para conflictos armados no internacionales), los Estados fueron temerosos de generar por tal vía algún tipo de reconocimiento de derechos y/o de ventajas jurídicas a los llamados Grupos Armados Organizados (GAO). Expresiones como "daños superfluos o sufrimientos innecesarios"[51], o "necesidades militares imperiosas" siguen siendo altamente subjetivas, al punto que por ser formulas abiertas pueden ser irrespetadas con mayor facilidad. El mismo criterio de "población civil" no existe como definición clara, quedando como tal las personas que no se incluyan en la noción de combatiente o de miembro de las Fuerzas Armadas.

b) Volviendo al P. II y a los conflictos armados no internacionales, teóricamente, desde la técnica jurídica, los seis criterios contenidos en el art. 1 del P. II responde a los casos en los que se aplicaría o no[52]. Pero en la práctica existe, más allá de la técnica jurídica, el deseo de explorar la validez política de los proyectos que acompañan a los G.A.O. para reconocerles como partes de un conflicto armado.

En el caso de Sierra Leona o Liberia ¿estamos ante una organización de delincuencia organizada de diamantes o ante un grupo con *status* político? En Colombia, ¿estamos ante grupos de insurgencia izquierdista o ante agentes del narcotráfico?[53] Curiosamente, el CICR abre la puerta al debate de cómo evaluar a los Grupos Armados Organizados para incluirlos o no dentro de un conflicto armado como tales.[54]

Lo primero es que esa discusión debe volver a las mismas fuentes del DIH y responder desde él. Las alusiones a otro tipo de lecturas llevan necesariamente a cruzar la línea de los juicios de hecho (que pide el DIH) para caer en los juicios de valor, lo que hace al DIH instrumento del debate político y no herramienta humanitaria.

c) Otro problema es la distinción entre combatientes y no combatientes. El DIH habla de los combatientes para el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas, y de personas que participan directamente en las hostilidades, para el caso de los grupos armados organizados. Pero en algunos conflictos ha hecho "carrera" la figura de la «participación indirecta», en la que se incluyen supuestos «ideólogos del enemigo» y/o «colaboradores» obligados, lo que «justifica» en la práctica la muerte de civiles que habitan zonas bajo el control del enemigo o que comparten alguno de sus planteamientos.

5.1.4. Sobre su aplicación

El DIH nació como un conjunto de reglas para regular hostilidades entre los Estados. Posteriormente tuvo que dar respuestas a los conflictos armados internos (que curiosamente define por oposición: "conflictos armados no internacionales", y ahora viene elaborando respuestas frente a su alcance y aplicación en las fuerzas armadas que desarrollen acciones en nombre y con mandato de las Naciones Unidas.

5.1.4.1. Por encima del Estado: las Naciones Unidas

a) Hay una discusión sobre la aplicación del DIH en el caso de Fuerzas de Mantenimiento de Paz[55] (Peacekeeping) éstas fuerzas se caracterizan por ser: imparciales, invitadas y por tanto aceptadas por las partes del conflicto, con efecto disuasivo, con mandatos de observación de acuerdos y vigilancia de compromisos de las partes, y con armas ligeras para uso exclusivamente defensivo.[56] Con tales características y mandatos, es claro que las Fuerzas de Mantenimiento de Paz no son combatientes y por tanto no tienen las obligaciones de éstos, pero no por eso pueden actuar en contra de los principios humanitarios.[57]

b) Las Fuerzas de Imposición de Paz (Peace Enforcement), éstas SON parte de un conflicto, es decir: participan de hostilidades. Y así como en el caso de los conflictos armados internos, no se pregunta ni se validan las causas últimas que motivaron las hostilidades, tampoco aquí se hace. Y basta saber que un grupo de personas armadas, organizadas y con control territorial que desarrollan actos hostiles, para esperar de ellos el respeto por tales normas. Un debate ético es que las Fuerzas de Imposición dan cuenta de una paz negativa (Galtung) pero salvo el cese de hostilidades, en cuanto ejército, no están en capacidad de dar respuestas a las causas de las guerras, causas que sobreviven y afloran fácilmente.

Si bien es cierto que ONU no es una Alta Parte Contratante en los Convenios de Ginebra, con lo cual no tiene mecanismos de represión de las infracciones del DIH que eventualmente cometan sus miembros, y que las tropas delegadas a ésta por los Estados actúan sin responsabilidad de sus Estados sino bajo responsabilidad de la ONU, las normas consuetudinarias para el desarrollo de las hostilidades son aplicables. Además, en varias comunicaciones del Secretario General de la ONU se exhorta al compromiso que tienen las tropas de ONU de respetar y hacer respetar los principios del DIH. En ambos casos, las Fuerzas actúan a nombre y con mandato de ONU pero se distinguen en el tipo de mandato, al punto que para el CICR son dos formas jurídicas diferentes.

c) En el caso de los conflictos en los que una fuerza multinacional o una coalición (TIAR, OTAN, etc.) actúan a nombre propio o "interpretando" a la ONU pero sin su mandato, es claro que se trata de hostilidades entre países y por tanto es aplica sin duda alguna el DIH (caso Kosovo). La discusión sobre las acciones de guerra realizadas bajo la noción de derecho de injerencia humanitaria y/o intervención humanitaria es tangencial al DIH, pues éste no pregunta por las causas de la guerra sino por el desarrollo de la misma.[58]

El problema se hace aún más complejo cuando los mandatos (supuestos a y b) se mezclan (caso la antigua Yugoslavia),[59] o cuando mecanismos regionales (supuesto c) se apropian de mandatos no existentes de la ONU (caso Kosovo).[60]

5.1.4.2. Por debajo del Estado: los grupos armados organizados

La versión de los Convenios de Ginebra fue consensuda en sólo cuatro meses, pero el Protocolo II necesitó cuatro años para su aprobación, lo que muestra, entre otras cosas, los temores de los Estados por dar algún reconocimiento a actores no estatales en conflictos internos. Tales grupos de guerrillas, milicias, paramilitares, etc., se denominan en el DIH como Grupos Armados Organizados (GAO). Reconociendo que la Fuerzas Armadas de la Alta Parte contratante, está sujeta al DIH tanto en cumplimiento de los pactos internacionales, el debate es, primero, definir si tales supuestos GAO lo son realmente, en cuanto cumplan con los requisitos previstos, entre ellos el de control territorial[61] y, segundo, si una vez caracterizados como tal puede imponérseles, ya sea por vía de la persuasión o de la fuerza, la sujeción al DIH:

a) El cumplimiento de requisitos. Algunas organizaciones armadas sí cumplen con los requisitos contemplados en el Protocolo II adicional: ser grupos armados organizados, contar con un mando responsable, ejercer un control territorial y poder realizar operaciones militares sostenidas, pero otros no tienen control territorial (caso de ETA, en España) y por tanto no son sujetos del DIH. Esto no es un juicio de valor sino un juicio de hecho. Esto no quiere decir que permanezcamos mudos desde los valores

humanitarios frente a crímenes contra civiles y/o crímenes de Estado por cuanto en tal situación no sea aplicable el DIH, sino que simplemente fija que no es el DIH la fuente de respuestas.

b) Otro debate es el relacionado con el estatuto jurídico de las partes. A pesar de que el DIH es explícito en que su aplicación no genera cambio en el estatuto jurídico de las partes,[62] todavía algunos tratan de afirmar que sí, buscando una ganancia secundaria: algunos portavoces de las Altas Partes (militares y civiles) alegan que la aplicación del DIH por parte de GAO un paso peligroso hacia su "status de beligerancia"[63] y en búsqueda de su "reconocimiento internacional" lo que implica imposibilidad de combatirlos de manera eficaz, lo cual no es cierto pues está demostrado que la aplicación del DIH no significa un deterioro en la lucha contra los GAO que desarrolle un Estado dentro del derecho.

c) Reconocer un GAO como actor del conflicto no es, *per se*, darle un reconocimiento político, con lo cual se confunden los deberes frente al desarrollo de las hostilidades con el estatuto político y hasta con la responsabilidad jurídica de sus acciones.

d) Desde las filas de propios GAO se pregunta si un Estado Parte al firmar un pacto internacional puede comprometer o no a los grupos que precisamente luchan contra esa concepción del Estado y lo hacen por fuera de la ley. Se entiende que los conflictos armados cuentan con unas normas derivadas de la costumbre que por tanto vinculan desde la llamada conciencia pública a toda persona que participe en hostilidades.

e) También se podría argumentar, desde ciertas posiciones, que las normas del DIH fueron elaboradas por "la burguesía internacional" contraria a cualquier modelo revolucionario y por tanto no pueden ser invocadas y/o respetadas por aquellos que precisamente luchan contra un orden "burgués"; en cuyo caso sólo nos queda la exploración en los mismos códigos, valores y símbolos del GAO en cuestión para saber si allí hay elementos compatibles con el DIH. Puede ser que tales elementos no existan, puede ser que aún existiendo sean interpretados por el GAO de una manera restrictiva y, por último, puede ser que incluso aceptando tales valores no pasen de la teoría a la práctica

f) Un último elemento es el relacionado con la guerra como medio y la guerra como fin; usando las categorías presentadas por Hernando Valencia Villa,[64] existiría una guerra programática (en cuanto a que tienen un programa con el que la justifica y al que supedita la opción militar) y una guerra metodológica (la guerra como fin en sí misma) Ante esta ultima (la guerra por la guerra) y ante guerras programáticas cuyo programa sea dogmático (caso de los Talibán en Afganistán o de Sendero Luminoso en Perú), las posibilidades del DIH son casi nulas, máxime cuando al no existir mecanismos coercitivos su aplicación depende de la voluntad de las partes, voluntad inexistente en ciertos programas dogmáticos o de difícil exploración cuando la guerra se justifica a sí misma.[65]

5.1.4.3. En el Estado: aplicación estatal del DIH

Lo más relevante en este nivel es la incorporación de normas del DIH a los ordenamientos jurídicos internos tanto civiles como militares. Esta cuestión que se ha iniciado en muchos países como en España es considerada globalmente como positiva y no es fuente de grandes discusiones.

5.1.4.4. Más sobre el Estado, soberanía y límites

En los países pobres con sociedades premodernas, y/o sociedades con Estados frágiles y/o emergencias complejas, la soberanía de los Estados en un concepto joven que además nace "enfermo". Mientras la fórmula de Estado nación permitió a muchos pueblos europeos consolidar cierta estabilidad, ahora las dinámicas económicas, políticas, humanitarias y jurídicas confluyen en la disminución del papel del Estado-Nación. Esto en principio no siempre es malo (no lo es fijar, por ejemplo, responsabilidad

internacional en los crímenes de lesa humanidad) pero tampoco es bueno (el libre mercado que arrasa cualquier proyecto de industria nacional, aún mínimamente protegida).

Al Estado "joven" le llegan las exigencias ecológicas y medioambientales que no tuvo el Estado fuerte en su momento y cuya inexistencia permitió su propio desarrollo y también le imponen modelos económicos que le obligan a renunciar a quehaceres que serían propios de Estados jóvenes, como la de desarrollar políticas de bienestar y justicia social carentes en las sociedades más pobres. Como dice Ludolfo Paramio: "una auténtica crisis del Estado de bienestar sólo se ha producido en aquellos países que no lo tenían".[66]

Desde el sistema creado en la posguerra, en principio, se aceptaba como una limitación a la acción de la propia ONU la soberanía nacional: según el artículo 2, numeral 7: "ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas en los asuntos que no son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Pero en la práctica, esto no ha sido así para desgracia de la noción de Estado:

a) La firma del Protocolo II adicional de 1977 significó la creación de una norma para, de alguna manera, reconocer a un Grupo Armado que lucha contra el Estado que ha firmado la norma,

b) La formulación de una sistema internacional de justicia (Tribunales de Ruanda y Ex Yugoslavia, caso Pinochet, Corte Penal Internacional, etc.) de entrada parte de un Estado frágil (que no puede juzgar) o de un Estado impune (que no quiere juzgar), supuestos ambos contrarios al Estado

c) El desarrollo de acciones llamadas de derecho de injerencia y/o intervención humanitaria para teóricamente proteger derechos (Kosovo) o para garantizar la ayuda (Somalia) que en principio deberían proteger y garantizar los Estados,

d) El desarrollo y crecimiento de numerosas ONG que trabajan de manera internacional sin que los Estados puedan formalmente exigirles ciertos deberes, imposibilidad que se da por dos razones: i) la ausencia de normas internacionales que regulen la acción de las ONG, y ii) el impacto mediático que demandas de este tipo generarían en contra de los Estados.

5.1.5. Debates sobre los vacíos: la penalización de las atrocidades

a) La ausencia de mecanismos jurídicos efectivos para juzgar a los supuestos o reales infractores de estas normas (salvo en los casos de Ruanda y la ex-Yugoslavia), hace que infracciones al DIH no resueltas y/o no asumidas por los sistemas jurisdiccionales nacionales permanecen en la impunidad. La norma jurídica desprovista de mecanismos de coacción está más en el terreno de los principios morales que del derecho.

Durante años esta ha sido una de las grandes limitaciones del DIH y mecanismos puestos en marcha como la Comisión de Encuesta y otros han sido poco eficaces, quedando muchas veces el cumplimiento del DIH a expensas de la iniciativa y buenos oficios del CICR u otros organismos. Para llenar tal vacío aparece la posibilidad de la Corte Penal Internacional.

b) Tanto desde la norma como desde lo moral, pareciera existir dos raseros diferentes: uno para los Estados potencias que actúan a nombre de "x" principio (Estados Unidos, Francia, etc.) y el resto: los Estados pobres y los GAO. Tal "instrumentalización" del DIH exige su cumplimiento a ciertos grupos armados pero no se le exige a fuerzas multinacionales (como en el caso de Kosovo donde hospitales y otros bienes civiles fueron objeto de ataques).

Además de lo anterior, quedan dos asuntos del DIH por mencionar: a) su uso en caso de tensiones y violencia interna que no constituye un conflicto interno. En tal caso deben prevelacer los derechos civiles y políticos, mas no el DIH, pues aquí la distinción no sería entre combatiente y no combatiente sino entre

manifestante y no manifestante, lo cual es absurdo. Y b) la preocupación por un DIH más amplio (lo que nos llevaría a convertirlo en un código penal universal contra todo tipo de delitos) o más radical (lo que llevaría a que el DIH niegue la guerra, lo cual es una contradicción en los términos).

5.2. Debates sobre el derecho de los refugiados y los desplazados internos

a) Las normas actuales sobre la protección de las personas refugiadas arrastran consigo su origen, pues pareciera que los refugiados "aparecen en el mundo" con la Segunda Guerra. Incluso La Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 sobre los refugiados daba la posibilidad de que los Estados firmaran sólo sobre el reconocimiento de los hechos ocurridos en Europa durante la Segunda Guerra Mundial.[67] La temporalidad de la Convención presentó el mismo problema que sólo se subsanó hasta el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.[68]

b) El criterio de protección al refugiado está determinado por la creación de un mecanismo subsidiario ante la no-protección adecuada de un Estado con uno de sus ciudadanos. Es decir, la persona debe estar fuera del país y su condición de solicitante de asilo (asylum seeker) es un proceso individual. El debate aquí es que el mecanismo no protege a las personas que todavía están dentro del territorio del Estado del cual quiere protegerse.[69]

c)Actualmente además de los conflictos armados, la globalización y sus consecuencias (como la desindustrialización y el desempleo) contribuyen a la formación de las llamadas Emergencias Complejas que ya hemos citado, en las cuales los "nuevos" refugiados conjugan condiciones de amenaza a sus vidas y de búsqueda de nuevas condiciones socio-económicas, con lo cual el límite entre los inmigrantes económicos y los refugiados se diluye.

En el contexto africano, donde 2/3 de la tierra tiene problemas de fertilidad, aparece una nueva categoría: "refugiados ecológicos", personas que huyen de las pésimas condiciones de producción agrícola que, sumadas a otros problemas políticos, generan éxodos de pueblos enteros.

d) El concepto de refugiado ha adquirido nuevos criterios de inclusión, además de los previstos, en el caso de África y de América Latina. Para los gobiernos africanos, además de las categorías clásicas[70] para definir un refugiado, existen unas nuevas causas: "toda persona que, a causa de una agresión, ocupación o dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de origen o de nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad."[71]

Para el caso de las Américas, un grupo de gobiernos y académicos, adoptaron la Declaración de Cartagena (Colombia, 1984), donde se amplia la definición a las personas que huyen "porque sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por situaciones de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos o demás circunstancias que afecten seriamente el orden público."

Las ampliaciones de Africa y de América corresponden a necesidades precisas, pero presentan dos fallos: a) su universalidad, pues tales criterios no pueden ser aplicados a países receptores fuera de las regiones mencionadas, y b) sus formulaciones tienen demasiadas cláusulas abiertas de tal manera que el reconocimiento jurídico cae más en el ámbito de la voluntad política que de la exigibilidad.

e) Los mecanismos previstos a nivel mundial (Convención de 1951 y Protocolo de 1967), no cuentan con mecanismos de aplicación y de exigibilidad claros y eficaces. En 1979, ACNUR publicó el "Manual ACNUR para procedimientos,"[72] para orientar a los gobiernos sobre la interpretación adecuada de la Convención y del Protocolo. Además de problemas de voluntad política, hay otros problema de interpretación de las normas.

El refugiado es alguien que huye por “fundados temores” lo que significa que en su definición confluyen a) un elemento objetivo (fundados), b) uno subjetivo (temores). Es decir, la figura es tan abierta que una autoridad de un país receptor podría prefectamente considerar que en el país de la persona solicitante no hay fundadas razones para huir (ya sea por ignorancia de la autoridad o por razones políticas, por ejemplo, si se trata de un país amigo) y por esta vía negar la protección solicitada.

Es claro que no toda discriminación genera razón suficiente para recibir la protección internacional prevista en los mecanismos citados, sino sólo aquella discriminación que conduce a una amenaza a la vida, la seguridad y la libertad de la persona solicitante de protección, pero tal límite es muy dificil de establecer en algunos casos.

f) Otros criterios como los de: a) castigo excesivo del que huye, b) distinción entre víctima de la injusticia y prófugo de la juticia en Estados totalitarios que han promulgado leyes acorde a sus intereses, c) la definición de delito político, d) el nivel de amparo del gobierno a agentes de persecusión no estatales (milicias o paramilitares), etc. son fórmulas amplias. Amnistia Internacional en sus informes destaca cómo acorde con interpretaciones sesgadas de éstas y de otras fórmulas jurídicas abiertas, los potenciales países receptores han rechazadodemandantes de asilo y refugio.

g) La condición de mujer como tal no aparece como criterio para consesión de asilo cuando tal condición se acompaña de amenazas fundadas a la vida, la libertad o la seguridad. A partir de la situación de las mujeres en Afganistan se ha planteado el debate sobre la inclusión de la condición de mujer, dentro de los criterios para la solicitud de protección internacional: algunos responden incluyéndolas dentro del criterio de “pertenencia a un grupo social determinado”.

h) En el mundo, además de los 22 millones de personas de la incumbencia de ACNUR, en cuanto refugiados, existe otro universo de personas que han huido de la guerra, de la violación sistemática de derechos humanos, de la persecución étnica, pero que no han cruzado la frontera: los Internally Displaced People (Desplazados Internos o IDP). Se cuentan por cientos de miles en Sudán (4 millones), Colombia (1,8), y Angola (1,5 - 2)[73] . Pero, en el mandato de ACNUR no están protegidos (aunque ACNUR desarrolle acciones para protegerles.

Los desplazados forzados están bajo la jurisdicción y la protección de gobiernos que contribuyen precisamente con sus acciones al fenómeno del desplazamiento forzado. Esos Estados no asumen sus responsabilidades y las organizaciones humanitarias terminan enfrentadas al dilema de: a) asistir a las vícitmas y con lo cual se subsidia e incluso se reemplaza al Estado en sus obligaciones o b), esperar y hasta exigir que el Estado actúe el cual diluye su responsabilidad en trámites burocráticos o alegando la falta de presupuesto.

A pesar de que el DIH tiene un artículo sobre la prohibición de los desplazamientos forzados (art. 17 del Protocolo II), en rigor, éstos pueden producirse y sin violar el DIH en dos supuestos: a) “a no ser que así lo exija la seguridad de las personas civiles”, y b) “razones militares imperiosas”. Así, desafortunadamente, prima, en este último caso, una lógica militar sobre la necesidad humanitaria, dejando en ambos casos un amplio margen para la interpretación.

Hay pues este vacío en las normas, vacío que ha alimentado la justificación de salidas como la de la intervención humanitaria.

i) A pesar de lo anterior, existe un conjunto de “Principios rectores de los desplazamientos internos”[74] . Éstos se mueven entre una propuesta ética y una recopilación de principios con implicaciones jurídicas: igualdad ante la ley, coherencia con los derechos humanos, aplicación sin distinción, deberes estatales para con las personas desplazadas acorde con el DIH (Art. 18, P. II), etc. No olvidar que, en su concepción (las normas humanitarias), su origen (la ONU), y en la necesidad imperiosa de garantizar la protección de los desplazados (DI), se sustenta su legitimidad. Sin embargo, este tema es objeto de gran discusión y existe una

pugna institucional por ver que organismo debiera ser responsable de los DI. Tanto la OCHA como ACNUR y más recientemente la OIM (Organización Internacional para la Migraciones) han hecho propuestas pero el tema dista de estar claro. (ver recuadro)

5.2.1. Respuestas nacionales e internacionales al desplazamiento interno[75] . La dimensión institucional.

Jurídicamente, la responsabilidad sobre los DI recae sobre los gobiernos nacionales y las autoridades locales, lo cual no deja de resultar paradójico, al ser éstas , en ocasiones, las causantes de este desplazamiento. Por ello, se ha debido caminar en algún tipo de proteccción internacional de este colectivo, que complementen o sustituyan las de las autoridades locales.

Esta conciencia, así como el aumento cuantitativo del problema, llevó a la creación por las Naciones Unidas en 1992, de la figura del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, con el objetivo de proponer un sistema eficaz de asistencia y protección de los DI. A petición de la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General, el Representante analizó la diversa normativa nacional e internacional en colaboración con numerosos expertos, trabajo que culminó con la la propuesta de unos Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno que se presentaron en 1998. Los Principios proponen los criterios internacionales que deberían guiar el trabajo de todos los actores relacionados con los DI, así como los derechos y grantías para facilitar su protección y asistencia. No son un instrumento vinculante pero reflejan y son coherentes con el derecho internacional.

Sin embargo, desde el punto de vista organizativo e institucional no existe claridad sobre cual debiera ser el modo de afrontar este problema. Algunos han propuesto la creación de un nuevo organismo especializado, otros ampliar el mandato de alguna de las agencias ya constituidas, otros mejorar la coordinación y otras posibilidades. Los pasos dados hasta ahora en materia institucional son escasos y reflejan una cierta incoherencia e insuficiente voluntad para afrontar el problema. En 1997 el Secretario General de las Naciones Unidas encargó al Coordinador de Socorro de Emergencia de la OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios) la responsabilidad de ser el *punto focal* dentro del sistema de Naciones Unidas para los DI. Esta iniciativa no parece haber sido muy eficaz y en 2000, reconociendo que había que aumentar los esfuerzos, se crea la Red Superior Interagencias sobre Desplazamiento Interno (Senior Inter-Agency Network) encabezada por un Coordinador Especial y con la participación de diversas agencias. La Red es también apoyada por el *Interagency Standing Committee* IASC del que forman parte las principales ONG.

El objetivo de la Red es aumentar los esfuerzos de las agencias y gobiernos interesados para efectuar mejoras concretas respecto de los DI. La Red ha visitado y efectuado misiones a diversos países proponiendo iniciativas y actuando, en alguna medida como un defensor de los DI dentro del Sistema de Naciones Unidas.

Más recientemente, en mayo de 2001 se crea una pequeña Unidad para el Desplazamiento Interno dentro de la OCHA sin responsabilidades operativas claras y dejando muchas responsabilidades al Representante Residente o Coordinador Residente y Humanitario en cada país. Esto ha hecho que muchas ONG y redes de ONG sean muy escépticas sobre esta cuestión, entendiendo que no se asumen con seriedad las reformas necesarias para abordar el problema de los DI.[76]

Si a esto añadimos la confusión y debate creados por la participación de organizaciones como la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) que no depende de las Naciones Unidas, en ciertas crisis, o la escasa consideración a otras instituciones con mandatos claros como el CICR o las ONG, vemos que los aspectos institucionales que debieran contribuir a un mejor trabajo con los DI no están resueltos. Además, el creciente papel de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en estos temas y su papel más

activo en cuestiones de *advocacy* y denuncia ponen de manifiesto las dificultades para una respuesta integral y coordinada.

j) Por último un debate de hecho (no de derecho), es la aportación de pruebas para demostrar la condición de refugiado.Según ACNUR "es un principio general de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla".[77]

Aclarado lo anterior, un problema del solicitante es el de aportar pruebas para que las autoridades del país receptor den (mayor) credibilidad a sus testimonios. Cuando la gente huye de un país, estas cosas no son precisamente sus prioridades sino su vida, así que difícilmente aporta tales pruebas; pero también es cierto que no todos los que alegan "fundados temores" realmente los tienen y el debate es cómo dilucidar tal situación.

Las políticas migratorias de los Estados Unidos y de la Unión Europea son particularmente duras y, frente a los demandantes de asilo, no existen todas las condiciones de recepción, información y garantía de derechos que se proclaman en las normas internacionales.[78]

Asimismo, las aplicación de las normas han girado más en la protección temporal en lugar de un asilo permanente, y ha aumentado la práctica de repatriación asistida y a veces forzada. "Tomados en su conjunto, los cambios de los últimos dos decenios equivalen a la emergencia de un régimen para los refugiados radicalmente diferente, encaminado a evitar los flujos de refugiados y garantizar el retorno de éstos a su país de origen".[79]

En todo caso, el problema es que a veces, la real ayuda humanitaria para un "asylum seeker" no es brindar mantas o alimentos, sino que se le reconozca, por parte de los Estados firmantes del Protocolo de 1967, su calidad de refugiado; contexto en el cual la ayuda humanitaria parece ser un flaco favor al receptor, al favorecer la dilación de la respuesta estatal.

5.3. Debates sobre los Derechos Humanos

En el campo de los derechos humanos nos interesa mostrar cinco debates: a) el de los derechos humanos y la cultura, b) el de la integralidad de los derechos humanos, c) el de la exigibilidad y sanción de los derechos humanos, d) las acciones de fuerza de ONU para proteger los derechos humanos, e) la relación entre DIH y derechos humanos, y f) los derechos humanos y la acción humanitaria.

a) El desarrollo de normas, desde los derechos humanos, el DIH y el derecho positivo moderno parte del reconocimiento de la persona como individuo. Por más que se hable de derechos colectivos y se busquen formas para conciliar lo individual y lo cultural, lo cierto es que la tensión entre a) defensores de derechos humanos con un sesgo positivista y b) defensores del relativismo cultural, sigue vigente.

Lo humanitario como categoría nace de la primera versión: la persona como fin en sí misma. La visión que impregna el DIH, los derechos humanos, la Convención y el Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados, los Pactos Internacionales tanto de derechos civiles y políticos como de derechos sociales[80] y culturales es la persona como unidad.

En el deseo de desarrollar nuevos mecanismos jurídicos de protección y a la vez de formular una especie de "tercera vía" de derechos, se han ido formando los llamados derechos de tercera generación y/o derechos colectivos. Esta formulación, desde el punto de vista moral es plausible, pero desde el punto de vista jurídico sólo sirve para trasladar el debate de los límites de la cultura y de los derechos humanos.

Los defensores de la cultura, según Valdecantos, caen en la trampa, pues "la principal trampa del concepto de cultura está, como ya se vio, en considerar a las culturas entidades naturales, olvidando el proceso que llevó a determinarlas y a darles identidad".[81]

b) El segundo debate en el campo de los derechos humanos es el relacionado con la integralidad de los derechos humanos en un todo, tanto los llamados civiles y políticos como los llamados económicos, sociales y culturales. Esta integralidad es la que recoge lo ya planteado en varias conferencias internacionales (Teherán, 1968, y Viena, 1993).

Para los defensores del neoliberalismo, los derechos humanos sólo deben y pueden ser los clásicos pues, según ellos, la libertad y la igualdad son incompatibles, el Estado que interviene corta la libertad y los problemas de servicios estatales (salud, educación, regulación del trabajo, etc.,) deben depender de políticas públicas y no de abstracciones jurídicas, es decir: la política es auto-referencial y resuelve sus debates dentro de sí, sin consultar a lo jurídico. Y en cuanto política pública debe cumplir más a fines de eficiencia que de equidad.

c) El tercer debate es el relacionado con la exigibilidad de los derechos humanos. La idea de que los mecanismos internacionales son subsidiarios a los Estados, de que los Estados son burocráticos y su justicia también, hace que el porcentaje de casos que pase de una instancia nacional a una internacional, en materia de derechos humanos, sea ínfimo. Por otra parte, casos como el de Pinochet, algunos militares del Cono Sur, los tribunales *Ad hoc*, dan una luz de esperanza para avanzar en este camino.

d) Una última anotación, de preocupación formal, es relacionada con la Carta de la ONU: la ONU considera que: "ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (…) pero este principio no se opone a la aplicación de medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII".[82]

El texto dice "a las Naciones Unidas" pero eso no implica a sus Estados miembros, y b) dice también "esencialmente" y tras el caso Pinochet, las masacres de Ruanda (de hecho) y numerosos fallos de derecho internacional más el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (de derecho) coloca a los derechos humanos más allá del ámbito de lo esencialmente estatal.

También dice el art. 103 de la Carta de la ONU: "en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas, en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta" (art. 103, ONU). ¿Qué pasaría ante un eventual conflicto entre el derecho internacional de los derechos humanos y la Carta de las Naciones Unidas? Desde el punto de vista formal, no podría violar la Carta so pretexto de defender obligaciones internacionales (además no existentes en cuanto obligaciones a terceros) en materia de derechos humanos.

e) La relación entre DIH y derechos humanos. Esta relación presenta una corriente mayoritaria (CICR, p. ej.,) que plantea que existe un núcleo común básico entre el DIH (derechos de la población civil, asistencia a heridos y a enfermos) y los derechos humanos, argumentando la protección de la persona humana en la cual confluirían los dos ordenamientos jurídicos. A su vez, se plantea que sus normas son complementarias.

Las críticas tienen dos lineas argumentativas: a) que el DIH, resumiendo, responde a la pregunta por la víctima, y los derechos humanos a la pregunta por la persona, lo que determina una lógica diferente y hasta irreconciliable,[83] b) la otra crítica pregunta por el primero de los derechos humanos ,la vida, y la confronta con la única norma de derecho internacional público que, bajo unas circunstancias establecidas, autoriza a matar a otra persona (enemigo) sin que medie la argumentación de la legítima defensa (es decir, puede darse en un acto ofensivo): el DIH, lo cual genera un punto de partida irreconciliable.

f) Los derechos humanos y la acción humanitaria. Los derechos humanos pueden aportar a la acción humanitaria para la renuncia del criterio de caridad y la construcción del criterio de solidaridad (relación entre iguales). Pero además, alimenta argumentativamente el fín último de lo humanitario: la defensa de la persona como fin en sí misma y no como medio para los fines de otros (Kant). Y por último, estableciendo baremos (p.ej., los que se usan en los llamados derechos sociales, baremos tales como mortalidad, etc) los derechos humanos contribuyen a la definición de unos mínimos básicos vitales cuya repsuesta técnica se daría a través de instrumentos (como el Esfera, Qualité.. p. ej.).

5.4. El Debate sobre la Corte Penal Internacional

En el mundo humanitario y de defensa de los Derechos Humanos la idea de un Tribunal Internacional Permanente ha sido una vieja aspiración, se han hecho campañas a ese efecto por parte de numerosas ONG, y por ello el llamado proceso de Roma de creación de una Corte Penal Internacional ha sido acogido positivamente.

El debate sobre la Corte Penal Internacional (CPI) aparece como respuesta a una serie de crisis y trata de unificar y recoger las experiencias de los tribunales *Ad hoc* de la Antigua Yugoslavia y Ruanda. Pero una crítica importante, no contra el Tribunal en sí sino contra los fines que persigue, es si tal mecanismo busca "ahorrarle" deberes a los Estados y judicializar crisis políticas. "Instaurar un procedimiento penal internacional puede ser menos costoso que enviar tropas a detener las atrocidades"[84] (P. ej., Ruanda, 1994).

La CPI aparece como el mecanismo de resolución de los problemas de sanción internacional de los crímenes de guerra, además de otro tipo de delitos, pero surgen varios debates:

a) La falta de países firmantes - ratificantes para que entre en vigor el Estatuto de Roma (60 Estados), hecho que retrasa sus futuras funciones.

b) Los delitos que puede juzgar, siendo uno de ellos el de crímenes de agresión, pendiente de definición,

c) La posición de Estados Unidos frente al Estatuto de Roma de 1998. Estados Unidos se ha abstenido de incorporarse a varios tratados internacionales, no se ha adherido al Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, al Protocolo de 1995 sobre armas láser, al Protocolo de 1996 sobre minas antipersonal, ni a la Convención de Ottawa de 1997 sobre minas antipersonal, y es, en principio contrario a la CPI.[85]

d) La imposibilidad de juzgar crímenes cuyos presuntos autores son nacionales de un país que no haya firmado el Estatuto (si además el delito se cometió en territorio de un país no firmante),

e) La imposibilidad de juzgar hechos sucedidos antes de la entrada en vigor del Estatuto (salvo la desaparición forzada).

f) El Estatuto del Tribunal, en su artículo 8, desarrolla listas de crímenes de guerra pero distingue entre delitos cometidos en el marco de un conflicto internacional y de un conflicto interno. En la Sala de Apelación del Tribunal Penal para la Ex Yugoslavia se matizó tal distinción aclarando que "en el ámbito de los conflictos armados, la distinción entre conflictos entre Estados y guerras civiles pierde valor por lo que respecta a las personas" pues "aquello que es criminal entre Estados no podría dejar de serlo en un conflicto armado no internacional".[86] A pesar de este fallo, caso Tadic, la existencia de listas hace que recurrir a sus razonamientos no sea fácil.

Pese a esto, el apoyo a la CPI sigue siendo entre las ONG prácticamente unánime.

5.5. La idea de creación de un Derecho Internacional de Respuesta a los Desastres (International Disaster Response Law)[87]

El desarrollo de legislaciones nacionales para la prevención y atención de desastres tiene un auge importante a partir de los años 90, cuando se declaró tal período como el Decenio Internacional para la Mitigación de Desastres Naturales por parte de las Naciones Unidas. En este sentido, se instó a los gobiernos a que incorporaran en sus normas aspectos tales como la obligación de respetar las normas de sismo-resistencia, la planificación urbana con prohibiciones y restricciones para evitar el crecimiento urbano en zonas de alto riesgo, el desarrollo y/o fortalecimiento de instituciones dedicadas de manera exclusiva a la prevención y atención de desastres, etc.

Los desarrollos legislativos para la prevención y atención de desastres cumplen un papel no sólo jurídico (en el sentido legal de la palabra) sino también ético y social, en cuanto contribuye a crear lo que algunos llaman una "cultura de la prevención de los desastres".

En los últimos años ha habido numerosa legislación internacional en casos de catástrofes ecológicas, tecnológicas o de otro tipo pero no existe un marco de referencia que clarifique las competencias de los distintos organismos y, sobre todo, que establezca los derechos de las víctimas de desastres naturales o que no entran dentro del resto de normas que estamos analizando. Por ello algunos proponen la creación de un Derecho Internacional de Respuesta a los Desastres.

Las críticas más fuertes serían cuestionando la "judicialización" de la responsabilidad política de los Estados pues, éstos, una vez dicten una norma, podrán mostrar en su formulación su voluntad política y siempre sabrán encontrar responsables particulares por la violación de tales normas lo que llevaría a la des-responsabilización del Estado en materia de prevención de desastres. Las propias compañías aseguradoras, cada vez más involucradas en un "negocio" como el de la atención en casos de desastre que mueve cuantiosas cifras, tienen interés en que se clarifique este tema.

Nos preocupa el futuro que tome este debate en tres sentidos: a) que la norma internacional apunte a la necesidad y no al derecho de las personas, b) que la "respuesta" (*response*) se dé en estos términos, con énfasis en las labores operativas y no en las responsabilidades jurídicas y políticas, y c) que las normas sólo favorezcan el "paracaidismo humanitario" y no la prevención de desastres.

Esta última preocupación se manifiesta en la sobrevaloración, en el conjunto del IDRL, de restricciones de impuestos a las importaciones, tránsito de socorros, eliminación de restricciones aduaneras, eliminación de visados a cooperantes, reconocimiento de títulos de medicina en el extranjero, etc. Estos aspectos son importantes pero no los únicos, pues la lista de acciones de prevención de desastres (como prohibir construcciones en zona de alto riesgo, códigos de sismo-resistencia, etc.), es más garantista de los derechos de las personas pero, desafortunadamente para los gobiernos, deriva en mayores responsabilidades políticas que las medidas favorecedoras del simple asistencialismo.

5.6. Algunos debates sobre las Operaciones de Imposición de la Paz

El gran cambio de mediados de los 80 hasta nuestros días en relación con al período anterior en la ONU, es el aumento de las tareas humanitarias por parte del sistema de las Naciones Unidas, básicamente a través del ACNUR. Desde la Agenda para la Paz en el periodo Boutros Gali hasta ahora el "peso" de lo humanitario en el Sistema de Naciones Unidas ha ido creciendo. Esas tareas se han visto combinadas con operaciones mediante el uso de la fuerza en nombre de la misma ONU, de tal suerte que su límite se hace difuso. Esto afecta no sólo a la ONU sino a todas las organizaciones humanitarias que se ven envueltas dentro de la "posición dominante" de la ONU. Además, hay momentos en que dentro del mismo sistema ONU la conjugación (ya expresada al comienzo) de "necesidades militares y exigencias humanitarias" se hace imposible.

El debate particular de las Operaciones de Imposición de Paz tiene dos formas de abordaje, no excluyentes sino confluentes, para analizar su desarrollo (cada una con sus debates propios):

a) Desde la formulación de la Carta de las Naciones Unidas. En principio, la ONU nació como una organización de la post-guerra, con dos objetivos fundamentales: i) mantener la paz y la seguridad internacionales y ii), tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión[88]. En tal sentido, corresponde al Consejo de Seguridad el determinar la existencia de toda amenaza a la paz[89], y además tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General tienen la potestad de crear mecanismos o instancias subsidiarias para cumplir o hacer cumplir sus objetivos y resoluciones[90].

Ahora, entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad existen límites. Si un asunto es tratado ya por el Consejo de Seguridad no puede entonces ser examinado por la Asamblea General (art. 11 y 12, ONU). Así, el Consejo de Seguridad decide qué es una amenaza y qué no, y por tanto es poco probable que los cinco miembros permanentes (Rusia, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y China) voten contra sí mismos para definir una amenaza a la paz.

Una vez definida una amenaza a la paz por parte del Consejo de Seguridad y ante el fracaso de las medidas contempladas en el capítulo VI (arreglo pacífico de controversias), podrá actuar mediante mecanismos subsidiarios creados o mediante acuerdos regionales que entonces cumplirían funciones dentro de un mandato específico de las Naciones Unidas (caso Timor y las tropas encabezadas por Australia), y cuya acción estaría regulada por el capítulo VII ("acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión").

b) Desde la ampliación de mandatos de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz "clásicas". En principio, un mecanismo previsto por ONU para facilitar la solución de controversias y, entre otras cosas, supervisar el cumplimiento de acuerdos entre partes de un conflicto armado: las Operaciones de Mantenimiento de Paz ha ido ampliándose y según en la propia jerga onusiana muchas operaciones respondían al "capítulo VI y medio", para dar a entender que no eran operaciones clásicas de paz pero tampoco del capítulo VII. Luego, se diseñaron, bajo un curioso nombre cercano, unas estructuras de imposición, con nombre parecido pero estatuto jurídico y naturaleza totalmente diferente.

Operaciones como Somalia (1992), Ruanda (1994), y Bosnia (1995), cambiaron una visión de Mantenimiento a Imposición, es decir: se autorizó un accionar militar más decidida. En esta última operación, primó lo militar al punto que los trabajadores humanitarios fueron retirados.[91]

Tras el llamado Informe Brahimi[92] que demanda, entre otras cosas, mandatos claros para las operaciones de paz, debería quedar claro que este tipo de operaciones, desde el mantenimiento de la paz clásico, hasta la imposición, tienen objetivos que no son primariamente humanitarios aunque así se vistan a veces. Como mucho, lo humanitario sería un apartado –y nunca el más relevante de la operación.

En las llamadas "operaciones multidimensionales" un esquema sería:

Componente	Función
Componente militar	·Seguimiento y verificación del alto el fuego. . Acantonamiento . Desmovilización y desarme · Coordinación fuerzas armadas externas . Desminado . Seguridad para actividades de la ONU y otras vinculadas al proceso de paz
Componente de policía civil	· Control de multitudes . Establecimiento y mantenimiento del sistema judicial

	. Refuerzo de la Ley . Seguimiento, formación, apoyo y fortaleci- miento de las autoridades en temas organi- zativos, derechos humanos, etc.
Componente civil	Elemento Político: . Supervisión del proceso de paz . Asistencia a la rehabilitación de instituciones . Apoyo a la reconciliación Elemento electoral . Seguimiento y verificación del proceso . Desarrollo instituciones Elemento derechos humanos . Seguimiento DD.HH. . Investigación . Promoción Elemento humanitario . Distribución de ayuda . Programas de refugiados . Reasentamiento de poblaciones desplazadas . Reintegración de combatientes

El debate para las ONG es valorar hasta que punto se puede o debe colaborar en este tipo de operaciones sin perder la independencia, sin ser instrumentalizadas y si en esos entornos es posible mantener un espacio humanitario donde pueda trabajarse con libertad. En cualquier caso, como muestra el diagrama el "espacio humanitario" en esta concepción multidimensional de operaciones escaso y al servicio de otros objetivos.

5.7. El debate sobre la intervención humanitaria

La guerra está prohibida en el sistema de ONU y sólo se justifican las acciones militares que busquen restablecer "la paz y la seguridad internacionales"(art. 42, ONU) o como legítima defensa, derecho que no puede ser menoscabado bajo ninguna disposición de la Carta (art. 51). Con relación a la intervención humanitaria, de entrada debe aclararse que no está contemplada en el sistema de las Naciones Unidas.

Las acciones coercitivas, no armadas (art. 41) y armadas (art. 42) a nombre y con mandato de ONU son posibles, pero no lo son "tomando" el nombre y los principios de la ONU como propios (caso OTAN en Kosovo).

La otra posibilidad sería de interpretación de un hecho concreto que vulnera la paz, pues no podría ser sino el Consejo de Seguridad (y no una alianza militar) la que la defina, además tal vulneración debe tener tales repercusiones que constituya un asunto del ámbito internacional y no de lo esencialmente de derecho interno (¿un conflicto armado interno, qué requisitos debería cumplir para dejar de serlo típicamente y convertirse en una amenaza contra la paz internacional?)

Una acción militar de un Estado o unos Estados, contra otro, sin mandato de la ONU, a la luz de la Carta de la ONU, no constituye un "derecho" (de injerencia o de intervención) sino una agresión (esta sí)

contra la paz internacional (de facto, aunque el Consejo de Seguridad dijera lo contrario) contra la cual el Estado atacado podría hacer uso de su derecho de legítima defensa (art. 51, ONU).

¿Qué hacer entonces ante una violación sistemática de derechos humanos o frente a un conflicto armado no internacional pero que constituyen una amenaza a la paz internacional? Pues correspondería, en derecho, al Consejo de Seguridad tal definición y a los Estados partes colocar tropas al servicio y bajo mandato de la ONU para restablecer la paz (art. 43, ONU).

La otra posibilidad es hablar desde fuera del sistema de la ONU, en tal caso tenemos dos opciones: a) desde por fuera del sistema de la ONU: ante la quietud del Consejo de Seguridad, algunos Estados deciden "interpretar" el Consejo de Seguridad y actuar en su nombre, y b) contra el sistema de las Naciones Unidas. En ambos casos se estaría contra la Carta o, por lo menos, por fuera de ella, y en ambos casos la única solución es producir cambios dentro del sistema de la ONU.

Pero ¿qué hacer ante una violación de derechos humanos de un país mientras la ONU se reforma? Por supuesto, esta pregunta parte de la aceptación de que los estados deben "hacer algo" y que ese algo debe además ser efectivo (*Cfr*. Caso de Ruanda) y debe trascender lo humanitario para llegar a lo político. Pero, en el campo de lo humanitario, ¿cómo garantizar la protección de la ayuda cuando tal ayuda es atacada y cuando todavía no existen medidas internacionales para sancionar tales infracciones? (Somalia, 1992).

Sabiendo que la respuesta formal no llena las expectativas, la pregunta final es: ¿cómo aceptar la guerra precisamente para evitar la guerra? y si así fuere ¿cómo diferenciaríamos la guerra justa de la injusta? y por último si llegásemos a este nivel ¿cómo ser humanitarios también entonces con los injustos?

Desde los años ochenta se ha puesto en circulación la idea del derecho de injerencia humanitaria que ha tenido gran repercusión mediática debido, como dice lucidamente Françoise Bouchet-Saulnier, precisamente a su ambigüedad.[93] A esta confusión ha contribuido , además, el uso cada vez mayor del término anglosajón "intervención humanitaria" que no es exactamente lo mismo que la injerencia pero que se usa como sinónimo.

Como sugiere Sandoz, la expresión "derecho de injerencia" es una contradicción en los términos pues si tienes derecho a algo, no se constituye en una injerencia; y si constituye un acto de injerencia, como noción contraria a una invitación o a una facultad autorizada, pues es contraria al derecho".

Aquí aparecen dos debates: uno del uso del término derecho, pues, en puridad, derecho es aquello que cumple no sólo con una concepción moral que considera el "derecho a" sino además con unas formalidades que una vez cumplidas permiten la expedición de la norma y su reconocimiento como tal, cosa que no cumple el llamado "derecho de injerencia".

El segundo debate es si podemos considerar derecho a todo lo que consideramos moralmente válido o a toda necesidad humana. El uso indiscriminado de la palabra "derecho" termina por vaciar el contenido de la palabra misma, lo que va más en deterioro de un sistema normativo que proteja lo humanitario que en su favor. Algunos hablan de un llamado "soft law" y de un llamado "derecho de Nueva York" emanado del Consejo de Seguridad que completaría el de Ginebra del DIH convencional, pero su análisis rebasa el objetivo de este trabajo.

En cualquier caso parece claro que el ejercicio del "derecho de injerencia" o de "intervención" en la práctica reciente de los Estados y las Naciones Unidas, aunque invocando razones humanitarias, ha tenido más de intervención política que otra cosa.

5.8. Lo jurídico, la seguridad y la protección

La seguridad es un término relacionado con el personal de las ONG que desarrollan acciones humanitarias, y protección es la expresión para designar la salvaguarda de los derechos de la población y/o

de las víctimas del conflicto. Como dice Eguren "deseamos hablar de un binomio, seguridad-protección, porque es obvio que ambos conceptos están estrechamente relacionados entre sí, tanto por la circunstancia clave de que ocupan el mismo escenario humanitario (frente a los actores armados del mismo, tal como hemos comentado antes) como por la ligazón moral y política que les une".[94]

5.8.1. Del derecho a pedir y recibir ayuda

El problema que se ve del derecho de los beneficiarios a acceder a la ayuda es que éste se vulnera no como un efecto colateral del desarrollo de las hostilidades sino que cada vez más es precisamente el objetivo de las hostilidades. En el ámbito jurídico hay que destacar que no existen disposiciones específicas para garantizar el acceso a la ayuda, aunque si numerosas referencias útiles, pero la solución tampoco vendría sólo de lo jurídico. Como dice Domestici: "la negativa a permitir el acceso obedece más al desprecio total del derecho que a disposiciones demasiado tímidas de éste".[95] La negación del acceso a alimentos, medicamentos, servicios médicos, fuentes de agua potable, etc., también rompe el criterio de objetivo militar al volverlo un concepto laxo donde se incluye incluso a todo aquel eventual auxiliar del enemigo ya sea en el pasado, en el presente o hasta en el futuro.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades de facto en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia. Para otros, siguiendo al profesor Carrillo Salcedo «es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos»[96] y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.

Junto a esto y como recoge Joana Abrisketa[97], las Resoluciones de Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el «núcleo duro» de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Este «nuevo» derecho que como se ha dicho estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación –derechos civiles y políticos– y a los de segunda- económicos, sociales y culturales.

La tentación de usar la fuerza para garantizar el derecho a ayudar y el derecho a ser ayudado desemboca en las operaciones de injerencia (también llamadas "derecho de injerencia" o "intervención humanitaria", ver *supra*), pues ésta buscaría priorizar el derecho de las víctimas a recibir ayuda sobre la noción de soberanía nacional.[98]

5.8.2. De los delegados, cooperantes, expatriados y locales

El problema de la seguridad del personal de las organizaciones humanitarias va en aumento, no sólo por las llamadas emergencias complejas, por el aumento de los conflictos internos, por la proliferación de ONG, por la respuesta también compleja desde el punto de vista humanitario a través de mecanismos como el llamado "derecho de injerencia" o las Operaciones de Imposición de Paz y el mayor presupuesto para los fines humanitarios, sino también porque cada vez el compromiso humanitario es también mayor y más complejo. Así como la población civil se ha ido convirtiendo en "objetivo militar", también las ONG se han ido convirtiendo en esto o en fuente de fondos y recursos.

Según Enrique Eguren "Aunque no hay estadísticas globales, es evidente que dichos trabajadores han sufrido un incremento significativo en amenazas y ataques, con resultado de muertes. Entre las causas de este incremento podríamos destacar el crecimiento en actuaciones de ayuda humanitaria (a más exposición, más ataques), el incremento de actuaciones en conflictos intraestatales de carácter irregular (cuyos combatientes se atienen aún menos a las reglas del derecho internacional humanitario), la competencia entre ONG y agencias humanitarias (que tienden a situar a su personal con rapidez en el terreno, sin evaluar adecuadamente los escenarios y los riesgos y sin formación adecuada en seguridad), y, especialmente, el hecho de que la población civil se ha convertido no en víctima (pasiva) de la actuación militar, sino en un objetivo de las partes en conflicto; de este modo, la ayuda humanitaria o la protección de los derechos humanos son percibidas como partidarias (del otro bando) por los contendientes, y es convertida en un nuevo objetivo político-militar".[99]

En los actuales escenarios de crisis la violencia nunca es casual y caótica; al contrario suele formar parte del contexto de modo que sólo el análisis profundo de éste podrá permitirnos tomar decisiones adecuadas. Según Eguren "deseamos hablar de un binomio, *seguridad-protección,* porque es obvio que ambos conceptos están estrechamente relacionados entre sí, tanto por la circunstancia clave de que ocupan el mismo escenario humanitario (frente a los actores armados del mismo, tal como hemos comentado antes) como por la ligazón moral y política que les une".

En 1994, las Naciones Unidas formularon la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. Esta medida es el reflejo de lo dicho anteriormente. Es pues necesario preguntarle a lo jurídico sobre esta situación. Aquí hablamos no sólo del personal expatriado sino también de las ONG locales y del personal sanitario local.[100]

El DIH establece una serie de normas de protección, otras son propias de los derechos humanos, pero en su conjunto reivindican el derecho a asistir a los necesitados. El debate está en: a) cómo darles fuerza de ley (con sanción incluida frente a este tipo de acciones o como agravante de delitos ya tipificados), b) crear nuevas normas acordes con las nuevas realidades, c) insistir más en el respeto desde una postura ética que desde lo jurídico.

La publicación por la ONU del documento *"*Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno" (o Principios Deng) marca un importante paso adelante en el establecimiento de normas comunes de actuación frente al desplazamiento interno de población. El documento presta amplia atención a los derechos humanos de los desplazados, y hace hincapié en que el papel de las organizaciones humanitarias debe asegurar que se preste "la debida atención a las necesidades de protección y a los derechos humanos de la población desplazada".[101] Esta protección "no es un punto más dentro de un listado de necesidades, sino que marca de modo fundamental la seguridad nacional y regional y define la sinceridad de todos los actores, internacionales y nacionales, a la hora de resolver el conflicto".[102]

Otra postura sería la de brindar la protección de los trabajadores humanitarios y la seguridad a las víctimas a través de las Fuerzas Armadas, con lo cual volveríamos al debate de las Operaciones de Mantenimiento de Paz: usar la violencia para proteger a las víctimas de la guerra.

6.De los principios a la acción:
debates operativos en acción humanitaria

La práctica humanitaria reciente, las lecciones aprendidas de muchas crisis y la constatación de algunos de los límites de humanitarismo tradicional ha hecho que se hayan abierto otros frentes de discusión sobre los que es importante profundizar y tomar posición. Analizaremos algunos de estos temas, que en muchos casos reflejan tendencias de futuro.

6.1. El debate sobre normas comunes:
El proyecto Esfera y el "project Qualité"

Como hemos dicho, el mundillo humanitario ha sido objeto de dos tipos de "presiones" diferentes. Una que ponía en cuestión sus valores y principios e incluso su pertinencia en las crisis actuales y otra que cuestionaba su eficacia, su profesionalidad, su capacidad frente a otros actores para resolver los problemas de las víctimas. A la primera presión ya hemos hecho mención en capítulos anteriores y la respuesta ha sido, entre otros, el Código de Conducta y la defensa de ciertos valores. A la segunda la respuesta ha sido el aumento de la capacidad técnica, procedimental, logística, operativa, etc. por parte de las ONG y el intento de elaborar normas comunes como los proyectos Esfera y Qualité. A la primera parte del proyecto Esfera, la llamada Carta Humanitaria ya nos hemos referido y tiene que ver con la ayuda como derecho y con un recordatorio a la comunidad internacional de sus obligaciones jurídicas. No volveremos sobre esto pero si resaltaremos el que hay que ver Esfera como un todo: Carta y Normas, si no pierde todo su sentido y coherencia.

Como consta en el preámbulo del proyecto, la Carta humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre ponen de relieve explícitamente cómo se vinculan los derechos humanos fundamentales y los principios humanitarios con la provisión de niveles determinados de servicios en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugio y cobijo, y atención a la salud. La Carta y las Normas del proyecto Esfera reflejan el compromiso de las organizaciones firmantes en mejorar la eficacia de la asistencia que brindan y la responsabilidad que asumen con los beneficiarios.

Sin embargo, el hecho de que en Esfera hayan participado junto a las ONG, organismos donantes que han resaltado, sobre todo, los aspectos "tecnocráticos" de las normas y el olvido que se produce a veces de que éstas están al servicio de unos principios y modos de actuación, ha hecho que algunas ONG –sobre todo las grandes ONG de origen francés- se retiraran del proyecto e iniciaran otro denominado Qualité que comparte algunos enfoques pero diverge en otros.

Para Qualité, en el objetivo de búsqueda de la calidad, las normas técnicas sólo se pueden utilizar en el marco de políticas que incluyan un abanico de objetivos y de orientaciones mucho más amplio, gestiones sin duda más complejas, pero también más respetuosas de las realidades particulares y cambiantes de los contextos. Este «enfoque-calidad» pasará en particular por:

- la mejora de los mecanismos de participación de las poblaciones y de trabajo en asociación con los actores locales,
- la mejora de las herramientas de evaluación, de análisis geopolítico, de diagnóstico, de estudio de impacto,
- una mejor formación de los actores de terreno,
- la reafirmación de la responsabilidad primera de los Estados, el respeto por estos y por los beligerantes del Derecho Internacional Humanitario y de la obligación que se les impone de dejar un acceso a las víctimas,

· de manera general, una mayor sensibilización a los principios humanitarios y a los valores humanitarios para el conjunto de los actores de terreno.[103]

En nuestra opinión los enfoques de fondo no son tan distintos –ambos parten de la búsqueda de una mayor calidad de la acción humanitaria y de una cierta visión autocrítica de actuaciones anteriores- y se han distanciado debido a diferencias de tipo cultural entre las organizaciones humanitarias del mundo francófono y el resto. Aunque la calidad de la ayuda humanitaria y la exigencia de responsabilidad (accountability) de estos actores, objetivos anunciados de estas iniciativas, constituyen dos preocupaciones ampliamente compartidas por todos, ha surgido un debate crítico. En efecto, las direcciones emprendidas por estos dos proyectos corren el riesgo de desembocar en graves desviaciones y verdaderos peligros que es importante identificar y subrayar. Debería situarse el debate en torno a los temas centrales:

a) ¿es conveniente involucrar en un proyecto de este tipo a actores gubernamentales y multilaterales o debe ser algo de ONG? ¿existe lo que algunos llaman la comunidad humanitaria con intereses comunes en esta materia o es esto inapropiado? ¿no existe el riesgo de que los donantes empleen a las ONG –cosa que ya hacen- a las ONG como meras subcontratas con esos estándares de calidad?

b) ¿hasta donde es posible estandarizar la respuesta humanitaria y normativizarla? ¿qué riesgos tiene esto? ¿cómo relacionar esta dimensión técnica con los principios y valores?

c) ¿cómo incorporar desde una perspectiva normativa aspectos como la protección, el espacio humanitario, el trabajo de proximidad, el enfoque de género,...?

En cualquier caso para las ONG humanitarias cuando se habla de eficacia o de eficiencia no se habla de una eficacia desideologizada y basada sólo en aspectos técnicos o logísticos. Por el contrario se incide en el cumplimiento de los fines, objetivos y principios que configuran la acción humanitaria.

6.2. Sobre rendición de cuentas y evaluación

Una cosa en común a los dos proyectos antes citados, compartida, en general, por las ONG humanitarias, es la necesidad de rendición de cuentas (accountability) ante beneficiarios y población, así como ante los donantes. Numerosos estudios y evaluaciones de operaciones humanitarias complejas realizados tanto desde dentro por las agencias humanitarias, como desde fuera por organismos independientes, han puesto de manifiesto numerosas carencias, errores en incluso dificultades para sacar lecciones de estos.[104] Esto ha hecho que poco a poco se haya ido incorporando una mayor conciencia por la rendición de cuentas y una cierta cultura de evaluación, que por otra parte, comienza a ser exigida por numerosos donantes.

Para que estas evaluaciones y este proceso de rendición de cuentas fueran más creíble y transparente y permitiera avanzar al conjunto de organizaciones humanitarias se ha propuesto la creación del “ombudsman” humanitario que ejerciera una cierta función de seguimiento y control de las grandes crisis humanitarias y al que pudieran asistir con sus quejas los hipotéticos beneficiarios de la ayuda. Esta confianza en mecanismos independientes de control es, también, muy común en el mundo anglosajón y nórdico pero menos extendida en los países del sur. Para muchos, además, el hecho de situar la posibilidad de queja en los beneficiarios es inadecuado, pues al instituir un mecanismo de queja contra los actores humanitarios, corre el riesgo de desviar las responsabilidades desde las autoridades locales o estatales hacia los actores humanitarios y las entidades no gubernamentales. La mayor parte de las violaciones de derechos humanos o DIH y la mayor parte de impedimentos a la ayuda humanitaria vienen de los actores estatales y a estos hay que pedir cuentas.

Conviene sin embargo, ser consciente de que Códigos, Normas o cualquier mecanismo de rendición de cuentas o evaluación no resultará creíble si no se acompaña de algún tipo de instrumento de seguimiento y

control. Y este debiera ser lo más independiente e imparcial posible y contar con el apoyo del mayor número de actores implicados. Las opiniones públicas, las gentes que apoyan a las ONG, las propias poblaciones de países en crisis tiene el derecho a estar informados y conocer los resultados de las operaciones humanitarias, sus problemas, sus dificultades y las ONG humanitarias (y por supuesto otros actores) debemos salir de lo que alguien ha llamado "impunidad humanitaria", que justifica verdaderas incompetencias y agravamientos de situaciones en nombre de una mal entendida buena voluntad.

6.3. Sobre el impacto de la ayuda en los conflictos y enfoque "do no harm"

Hemos visto al inicio algunas características de los conflictos actuales y hemos analizado el ambivalente papel de la ayuda en estas situaciones de emergencia compleja. Cada conflicto se desarrolla en un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no sólo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscenamente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner sólo algunos ejemplos, esos hechos trasmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que crean tensiones, desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia.

Por otra parte en todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión o al menos de interés común entre las comunidades en conflicto que debieran ser en los que se centren los proyectos de cooperación de modo que creen lazos «conectores». Obviamente también existen los factores contrarios que crean tensiones, división y como dice Mary Anderson son «capacidades para la guerra». Por ello los organismos de ayuda deben conocer en profundidad el contexto del conflicto y el papel que la ayuda y sus mensajes implícitos pueden jugar en él, para con esos datos poder tomar decisiones y en el caso de que se tengan dudas sobre los riesgos de suministrar ayuda, adoptar la máxima hipocrática de no dañar. De ahí su nombre «do no harm».[105]

Las implicaciones que esto puede tener para las agencias humanitarias son importantes, desde los procesos de planificación, que deben conocer mucho mejor el contexto, hasta un análisis más pormenorizado de los posibles factores del conflicto en lo que algunos han llamado "conflict impact assessment". Exigen prestar mucha mayor atención a posibles efectos indeseados de nuestro trabajo, a medir mejor nuestras alianzas con organismos locales o internacionales, a cuidar nuestra presencia institucional y la de nuestros expatriados, a reflexionar sobre los efectos que sobre el futuro tenga lo que hagamos hoy... en fin a ser más exigentes con nuestra labor. Algunas ONG que han participado en el proyecto *Capacidades locales para la paz* dirigido por Mary Anderson han elaborado una especie de guías para el mejor diseño de programas que recogen estas consideraciones.

Estas consideraciones llevan a plantear el papel que la ayuda pueda o deba tener en la prevención de conflictos y la construcción de la paz que ya hemos tocado y tocaremos en otros puntos.

6.4. Acción humanitaria y desarrollo: la historia interminable[106]

La excesiva división que ha habido durante décadas entre las organizaciones de desarrollo y las específicamente humanitarias e, incluso, en el seno de las organizaciones que trabajan en los dos ámbitos entre los "humanitarios" y los de "desarrollo", ha ido creando formas de trabajo y enfoques diversos que ahora se pretenden superar. En este debate hay tanto aspectos teóricos y de conceptos como aspectos organizativos que no son fáciles de resolver.

En la visión convencional la relación entre la ayuda humanitaria – entendida sólo como de emergencia – y la cooperación para el desarrollo, se presentaría dentro de un proceso lineal con lógicas diferentes en las que ayuda de emergencia, rehabilitación, cooperación para el desarrollo y preparación ante desastres serían las fases de este proceso. Desde esta perspectiva secuencial, el problema central es el asegurar una transición armónica entre las distintas etapas así como entre los agentes de ejecutar cada una de las fases que suelen ser distintos. A eso se llamaría el *continuum* humanitario.[107] La idea de *continuum* ha sido criticada desde muchos puntos de vista pero sigue siendo la más extendida para explicar la relación ayuda-desarrollo.

Algunos conceptos que han ido ganando terreno como el del binomio vulnerabilidad-capacidad, y las lecciones de grandes desastres como el huracán Mitch donde tanto "humanitarios" como "desarrollistas" vieron sus limitaciones, están permitiendo acercar posiciones. Este énfasis en el fortalecimiento de capacidades y en su complemento, la reducción de vulnerabilidades, es uno de los puntos clave de acuerdo entre la mayor parte de los organismos de ayuda en estos momentos y de los ámbitos donde puede haber un trabajo común de "desarrollistas" y "humanitarios" con un enfoque integrado.[108]

Si analizamos el propio Código de Conducta de las ONG veremos que trata de huir de una vieja concepción exclusivamente asis-tencialista de la ayuda e incorpora aspectos que han sido clásicos en la cooperación para el desarrollo pero que no lo eran de la ayuda humanitaria. Aspectos como el respeto a las costumbres locales, el fomento de las capacidades locales, la participación de los beneficiarios, la reducción de la vulnerabilidad ante futuros riegos, etc. (puntos 5,6,7,8 del Código) surgen de un análisis autocrítico de la ayuda convencional y tratan de incluir elementos de desarrollo.

En cualquier caso, resulta difícil que una misma organización trabaje con eficacia y eficiencia en ambos terrenos y por ello es perfectamente legitima la especialización y no intentar hacer de todo y todo....mal. El problema y el debate no están ahí; está en el análisis de los efectos y los condicionantes que sobre el futuro puedan tener las operaciones o proyectos de hoy. Diseñar estrategias de salida, no querer trabajar en las llamadas "zonas grises", centrarse en el trabajo de emergencia o en el espacio humanitario, son opciones perfectas pero que, con honestidad, deben reconocer que las crisis no acaban cuando uno se retira, que los factores de vulnerabilidad, posiblemente, seguirán presentes, que las causas profundas de los conflictos permanecerán y otros deberán trabajar en el medio y largo plazo.

6.5. El eterno asunto de la coordinación.

Esta necesidad de colaboración entre diversas agencias y organizaciones abre paso a otro de los temas "clásicos" como es el de la coordinación.[109] Coordinación que, como se ha dicho, no es buena en si misma ni debe convertirse en un objetivo central *per se*, sino que debe servir a una mejora de la capacidad de trabajo con las poblaciones vulnerables y a la mejora de su situación. Muchos organismos, sobre todo aquellos de alcance global han emprendido iniciativas que potencien la coordinación como el Sistema de Llamamientos integrados consolidados (CAP en la jerga de la OCHA) o el UN Strategic Framework, o en el ámbito comunitario los Planes Globales de ECHO. En cualquier caso, la diferencia de mandatos entre los diversos actores, la independencia a la que hemos hecho referencia, el interés de algunos de ellos –básicamente los estados y los organismos multilaterales– por liderar esta coordinación, hace que ésta sea más difícil al no darse entre iguales.

La importancia del tema de la coordinación dentro del sistema de Naciones Unidas fue puesta de manifiesto con la transformación del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) en la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) en 1997, que enfatizaba, ya en su propio nombre, el carácter coordinador del nuevo organismo. Pese a los avances conseguidos en la coordinación, al menos, dentro del sistema de la ONU, el problema sigue vigente y resulta muy significativo el reciente informe del Secretario General de la ONU sobre el tema presentado en julio de 2001.[110] En él, aparte de analizar el

contexto y los cambios que ha sufrido la asistencia humanitaria en los últimos años, se pasa revista a los diversos mecanismos y herramientas de coordinación que se han puesto en marcha.

Se defiende la figura del Coordinador de Socorro de Emergencia creada por la resolución 46/182 de la Asamblea General como persona clave al frente de la OCHA. Del mismo modo se defiende la coordinación con otros actores y ONG a través del IASC, aunque de él se remarcan más las funciones de foro de consulta y discusión más que de coordinación operativa. Asimismo se entiende como un avance el Sistema de Llamamientos Consolidados que se ha convertido en un método eficaz para buscar el apoyo de los donantes y dividir el trabajo entre las diversas agencias del Sistema.

Con carácter local y en ciertos países o crisis se han establecido Marcos Estratégicos (UN Strategic Frameworks) siguiendo un poco el modelo de los United Nations Development Assistance Framework que existen desde hace años. En otros países como el Congo se realizó un *United Nations Plan* tratando de dar coherencia a toda la actuación de la ONU, y dentro de él se incluía un *Common Humanitarian Action Plan*. Se valoran positivamente estas iniciativas creativas y originales que se han emprendido también en Afganistán o Somalia pero no se han generalizado ni hay voluntad de que así sea. Se propone, sin embargo, reforzar la figura de los coordinadores Residentes y Humanitarios en cada país tal y como propuso el IASC en 1994.

En cualquier caso, y pese a la participación en el IASC de algunas ONG y redes de ONG, habría que diferenciar dos niveles de coordinación: la que se da en el seno del Sistema de Naciones Unidas y sus diversas agencias operativas y la que incorporaría a otros actores fuera del Sistema como las ONG. Si la primera se ha demostrado muy difícil por el diferente enfoque de las agencias en ciertas crisis, la segunda es aún más complicada dada la diversidad de mandatos, planteamientos ideológicos, cultura organizativa, experiencia, etc.

6.6. Sobre el componente preventivo en acción humanitaria

Hasta ahora la respuesta humanitaria ha sido fundamentalmente eso: una respuesta, necesaria pero insuficiente ante situaciones de desastre, crisis u otras. El componente asistencial ha primado y sólo recientemente se ha ido incorporando el aspecto preventivo. El análisis del papel de la ayuda tras numerosas crisis, sobre todo en casos de desastre natural, ha ido abriendo paso a un elemental *más vale prevenir que curar* y a un pequeño aumento de los proyectos de preparación ante desastres, prevención o mitigación.[111]

6.6.1.Prevención y preparación para casos de desastre[112]

Cuando entendemos que los fenómenos no son ni sobrenaturales y por tanto no son castigo de los dioses, ni sólo naturales y por tanto prevenibles, ni mucho menos sus afectados fruto del azar sino escogidos de manera muy selectiva por el grado de vulnerabilidad que presentan, podemos entonces adentrarnos en la prevención y la mitigación como las armas más "económicas", tanto en vidas humanas como en bienes materiales, para que las personas enfrenten los desastres.

La mitigación es la serie de medidas que pueden tomarse para minimizar los efectos destructivos y disruptivos de los fenómenos naturales peligrosos y por tanto aminorar la magnitud de un desastre.[113] Estas medidas en muchos casos no salen de los planteamientos teóricos, en parte, porque la mitigación, aunque reconocida por muchos, todavía tiene baja prioridad en la agenda de las agencias internacionales.

Respecto al abordaje de la mitigación se observan dos tendencias principalmente:

a) la que opta por la reducción de la amenaza, y
b) la que plantea la reducción de la vulnerabilidad.

Este última, a su vez tiene dos posiciones:

b.1.). reducir la vulnerabilidad al tratar los síntomas -p. ej. viviendas vulnerables, o

b.2.). reducir la vulnerabilidad desde la mitigación de las causas -p. ej. no permitir asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.[114]

Lo cierto es que tanto la mitigación nacida únicamente de la disminución de la amenaza (opción a) y la que se desprende únicamente de la disminución de la vulnerabilidad sintomática (opción b.1.), obedecen más a un discurso tecnocrático. No bastaría construir viviendas no vulnerables sin garantizar que esas viviendas no tienen, por ejemplo, suministro de agua potable; tampoco serviría prohibir asentamientos humanos en una zona de alto riesgo si las personas no tienen más opciones de vida (parte de la obligada respuesta en el marco de la opción b.2.).

Lo ideal, por tanto, es que las medidas de mitigación centraran su actividad en la disminución de la vulnerabilidad causal, ideal sólo posible cuando se entienda e incorpore el concepto de prevención, con todas sus implicaciones, a los planes de desarrollo de una sociedad. Es decir, la mitigación debe incluir, no sólo medidas técnicas, sino también -y ante todo- medidas de carácter político. Aquí aparece pues el debate en varios sentidos:

a) El deber. Los problemas centrales de desarrollo social que, en definitiva, es el instrumento más potente contra la vulnerabilidad, es un deber estatal al que el Estado no puede abstenerse ni en el que las ONG deban reemplazarlo. Incluso, hay cosas propias de los Estados (desarrollo de legislación sobre sismorresistencia, por ejemplo) en las que las ONG no podrán suplantarlo aunque quisieran y tuvieran los recursos.

b) La vocación asistencialista de las ONG. La gran mayoría de las ONG, especialmente de acción humanitaria y casi por definición, actúan en el desastre y no en su prevención. Los modelos de preparación de asistencia para desastres tienen un mayor desarrollo que planes, programas y formación sobre análisis de vulnerabilidad.

c) La captación de fondos. Es más fácil conmover a la opinión pública con fotos de casas destruidas que con proyectos de prevención, más en este momento en que los fondos son más “peleados” codo a codo entre las ONG. La misma población ubicada en zonas de alto riesgo, por lo general comunidades pobres, no tiene una percepción del riesgo y prioriza otro tipo de cosas del día a día antes que la prevención de desastres, fenómenos que, además, achacan a factores externos (“naturaleza”, creencias religiosas) antes que a condiciones modificables.

La prohibición de asentamientos en zonas de alto riesgo, los programas contra la desnutrición, el suministro de agua potable, el acceso a la educación son las primeras herramientas en la prevención de desastres y de sus secuelas (p. ej. la respuesta inmune de un niño desnutrido es menor, hasta el punto de que un niño con otra enfermedad y con desnutrición aguda tiene 2,8 más riesgo de morir en relación con un niño nutrido y con la misma enfermedad asociada).[115]

Así, el manejo ambiental, la cualificación de la organización social y el oportuno y adecuado manejo de suministros, prevendría las complicaciones que representan, para una zona de desastre, la desorganización y el caos (para muchos autores a la desorganización social posterior a un desastre le llaman “el segundo desastre”). La preparación de Planes Hospitalarios de Emergencias garantizaría un mejor nivel de respuesta de las instituciones de salud. Y el manejo adecuado del medio ambiente, la conservación de la capa de ozono y la disminución de la tala de bosques, contribuirían a disminuir la vulnerabilidad de la especie humana. La rapidez de reorganización y reconstrucción de una comunidad dependerá de las condiciones económicas y del nivel de integración social previo al desastre.[116] Una vez ceden las ayudas oficiales disminuye también el nivel de organización, lo que se refleja en una mayor desorganización social.[117]

6.6.2. Prevención de Conflictos

Muchas de las ONG, especialmente del norte de Europa, han desarrollado planteamientos basados en que es más costoso, complejo y menos eficaz actuar una vez aparecen los conflictos, que trabajar en su prevención. Eso implica conocer los conflictos de modo que permita i) analizar las causas del mismo y trabajar en ese ámbito y ii) aportar a la sociedad en cuestión en la búsqueda de soluciones pacíficas a sus controversias.

Uno de las estrategias es el desarrollo de mecanismos de alerta temprana, de observación en el terreno, no sólo por parte de las ONG sino también de las delegaciones diplomáticas que permiten "atajar" la crisis en sus primeros fases. La prevención de conflictos promueve la creación de un clima de confianza entre los diferentes actores y favorece las salidas negociadas entre las partes de un conflicto.

Pero, el problema es que en el mercado de los donantes o de la opinión pública, este tipo de propuestas no seducen por cuanto no hay beneficiarios directos "contables"; sin embargo en algunos sectores de los mismos donantes esto empieza a cambiar. El otro problema es que una crisis humanitaria en curso permite "dar una respuesta humanitaria a un problema político" enmascarando los reales deberes de los Estados y de la llamada comunidad internacional, mientras que la prevención de conflictos "muestra" causas estructurales que no siempre se quieren abordar. La prevención de conflictos no se limita a la fase previa, sino que considera que en las mismas fases de ayuda humanitaria y en las políticas de rehabilitación, incorporar elementos de prevención de conflictos permite (no evadir sino resolver) futuros conflictos.

Lo otro es que tal dinámica implicaría, para muchas ONG, cambiar el quehacer en el terreno, un quehacer bañado de pragmatismo y heroísmo por uno más lejano de la acción y más cercano a la reflexión, terreno en que las ONG no son a menudo fuertes. Y además... con menor visibilidad.[118]

6.7. Sobre contrapartes, entidades locales y refuerzo de capacidades

Otra diferencia clara de un cierto modo de actuar en acción humanitaria respecto de la cooperación al desarrollo, ha sido el gran peso que tiene el personal expatriado, respecto del local y la falta de una vinculación estable con entidades locales –contrapartes- en la ejecución de proyectos y operaciones. Este modo de hacer ha estado, sin duda, justificado en numerosas ocasiones en las que, por efecto del conflicto, es imposible encontrar entidades locales que no estén connotadas políticamente o que tengan la mínima independencia e imparcialidad exigible para poder trabajar con garantías. Pero en otras ocasiones, las ONG hemos impuesto este "modelo" de trabajo y de relación con los países receptores de ayuda sin justificación alguna y ello ha tenido efectos negativos sobre redes sociales ya existentes, formas de relación inter e intracomunitarias que funcionaban y que desconocíamos y, en definitiva, hemos impuesto un modelo neocolonial de ayuda, creador de dependencia y, en el mejor de los casos, ineficiente.

En el ámbito del desarrollo, al menos teóricamente, el tema está más claro: el desarrollo no se exporta sino que es responsabilidad local; el papel de la ayuda externa debe fortalecer los procesos endógenos a través de muchas vías; debe, por tanto, haber contrapartes estables que garanticen la viabilidad futura de los proyectos y de ahí que el fortalecimiento de capacidades, la dimensión institucional de los proyectos sea un prerrequisito de los mismos. Pero ¿qué pasa en la acción humanitaria? ¿qué modelo de actuación tenemos en relación a las entidades locales? ¿es pertinente hablar de viabilidad futura en acciones puntuales asistenciales? En cualquier caso ¿cómo concebimos la participación local? ¿con qué entidades públicas o privadas intentamos establecer lazos?

Es obvio que algunas de estas cuestiones no tienen respuestas generales y si caso por caso, pero parecería lógico tener un cierto modelo de referencia para el trabajo de terreno. En casos de conflicto abierto será justificable una independencia absoluta, pero el trabajo humanitario se da en numerosos escenarios e, incluso en los campos de refugiados – por poner un ejemplo extremo - hay sistemas de organización social que debemos aprovechar y, llegado el caso, potenciar.

Este debate, aquí apenas esbozado, ha afectado a numerosas organizaciones que han tomado diversas posiciones que van desde la creación o potenciación de contrapartes estables y a un modelo federativo –con todas las ventajas y desventajas que eso tiene-, hasta el afianzamiento en un trabajo independiente y con escasos lazos locales. Pero sea cual sea la opción, la necesidad de un trabajo de "capacity building" de personas y entidades locales parece clara. Y en esa línea de reflexión, ¿no es contradictorio que una ONG del norte tenga como contraparte y haga capacitación a un Ministerio de un país del Sur y no a entidades de la sociedad civil que serían sus homólogas

6.8. Sobre la "selección adversa" de beneficiarios

En el mundo de hoy, de indicadores y resultados, círculos de calidad y auditorías, apenas hay espacio para cosas que no sean convertibles a números. Eso mismo sucede en el mundo humanitario y preocupa que el bien intencionado desarrollo de metas de cobertura y/o de mínimos de servicios (Esfera, Qualité) se use como un arma de gestión sin tener en cuenta los contextos y los entornos reales que matizan severamente cualquier indicador en el caso preciso del mundo humanitario.

Con el auge del "donante", en la década de los 80 y su posterior "fatiga",[119] aparece un donante deseoso de ver resultados, pues él mismo ha girado de la donación caritativa a la "donación estratégica", ya por razones económicas (disminuir impuestos) o políticas (apoyar tal o cual causa): el donante-evaluador.

Este donante pide resultados en un ambiente plagado de ONG cuya, ahora, "ventaja competitiva" podría ser precisamente los resultados y tal búsqueda de resultados puede llevarlo fácilmente a escoger poblaciones de fácil acceso antes que colectivos alejados en emergencias complejas; poblaciones cercanas (Los Balcanes) que además interesan más, en este caso, a los donantes europeos, poblaciones relativamente sanas que poblaciones hambrientas...

Esto no significa un rechazo a la rendición de cuentas, tanto a los beneficiarios como a los donantes a la que ya hemos hecho referencia, significa un rechazo al uso descontextualizado de cualquier indicador y más aún a la loca carrera por los dólares de los donantes. Esta práctica, que hemos decidido llamar "selección adversa de beneficiarios" es contraria a los fines últimos de la ayuda humanitaria pues convierte al fin -la ayuda- en un medio para conseguir los recursos -que es el nuevo fin y el antiguo medio.

Como dice Sylvie Brunel, de Acción contra el Hambre, "Las 3M características de la colonización (mercaderes, militares y misioneros) vuelven, pues, por sus fueros, amparándose en la acción humanitaria" y la autora citada agrega una cuarta M: los mercenarios.[120]

6.9. Sobre voluntarios y profesionales. (reflexiones parciales)

Las acciones de las ONG las hace personas que trabajan en su nombre. Eso implica que muchos de los logros y fracasos dependen de las personas (sin negar con esto el trabajo en grupo que es también resultado de la acción de personas). De estos llamados trabajadores humanitarios hay tantos perfiles como profesiones y tipos de conflictos y/o desastres, pero, sólo con fines pedagógicos, podemos decir que hay dos polos: a) el trabajador humanitario voluntario (voluntario en el sentido de no tener salario por su actividad, diferente a como entiende Cruz Roja el concepto de voluntario), y b) el trabajador profesional.

Del primero se critica principalmente su falta de profesionalismo, ya sea por la falta de experiencia, de un conocimiento concreto o de un quehacer definido, y de él se rescata su espíritu de entrega y su vocación desinteresada de colaborar.

En el otro extremo aparece el profesional que tiene un conocimiento específico, una trayectoria, algunas experiencias en el terreno y que actúa, en principio, dando mejores resultados, pero al cual se le critica su falta de entrega y su propia visión del trabajo humanitario al que ve con la misma lógica del trabajador de un banco que tiene un horario de inicio y una hora de salida.

Por supuesto que hay voluntarios con formación que le permite dar cuenta de solicitudes precisas (médicos, ingenieros) y que también dentro del universo de los trabajadores profesionales del mundillo humanitario hay personas con una alta vocación altruista, pero es cierto que este debate existe y que ciertas prácticas pueden hacer que afloren más unos que otros, con sus ventajas y sus virtudes.

Para el caso de las ONG, diferente a la lógica de la empresa privada, no basta ni el uno ni el otro, porque en su accionar se busca conjugar un fin (la acción humanitaria) y un medio (las acciones y los planes que en su ejecución garantizarían tal fin y que en cuanto administra recursos necesitan de una administración decente y de unos resultados esperados).

POST-SCRIPTUM

En los días que este texto llegaba a su última versión, sucedieron los ataques terroristas en los Estados Unidos, con lo cual aparentemente empezaría a funcionar otra lógica, incluso en el derecho internacional y en el derecho humanitario.

Observamos que tal crisis ahondaría aún más muchos de los debates aquí planteados, que en vez de desaparecer cobrarían más importancia (el debate sobre el Consejo de Seguridad, el debate sobre lo político y lo humanitario, etc.).

Esperaríamos que se encuentren salidas ajustadas dentro de ese largo camino de construcción del derecho humanitario, la Corte Penal Internacional halle más razones y la razón más justicia. Pero la creciente confusión entre delitos (por atroces que sean) con actos de guerra, la justicia con la venganza, y el derecho con el poder, parecen no querer darle razón a nuestra esperanza.

BIBLIOGRAFIA

ABRISKETA, Joana: «El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites», UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.

ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo.* Icaria, Barcelona, 2000.

ALONSO, Luis Enrique: "Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de Bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación" (pp. 159-198), en: PEREZ LEDESMA, Manuel (comp.): *Ciudadanía y democracia,* Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2000.

ANDERSON, Mary B.: *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

BASTOS, José Antonio: "Apuntes para un debate abierto", en: UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Puertas cerradas. El acceso a las víctimas en la ayuda humanitaria*, Icaria, 2001.

BOLTON, P; "Desorganización comunal y familiar después de un desastre". *Serie de Monografías clínicas N. 2*, México: 1989. p. 159-168.

BONINO, Emma: "*Grandeza y miseria de la acción humanitaria*", Label France, Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia, 1998.

BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *Diccionario Práctico de Derecho Humanitario,* Médicos Sin Fronteras, Editorial Península, 2001.

BRAUMAN, Rony: *Refugee Camps, Population Transfers and NGOs, Hard Choices: moral dilemmas in humanitarian intervention*, Jonathan Moore Eds., Oxford 1999.

BRUNEL, Sylvie: "Garantizar la protección de las poblaciones: un dilema para la acción humanitaria", en: *Geopolítica del Hambre. Informe 2001.* Barcelona, 2000.

CARRILLO SALCEDO, J. A: «La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo», en: VV.AA. *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.

CASTILLA, Jorge: "La neutralidad y la dimensión política de la acción humanitaria", en: MEDICOS SIN FRONTERAS: *Cuadernos para el debate, núm. 9,* Barcelona, 2001.

CLIFFE, Lionel y LUCKMAN, Robin, "Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state", en *Third World Quarterly*, Vol 20, Nº 1, 1999, pp. 27-50.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja*, Ginebra, 2000.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Simposio sobre Acción Humanitaria y Operaciones de Mantenimiento de Paz. Informe.* Ginebra, 1994.

CONSIGLI, Alejandro; PABLO VALLADARES, Gabriel: "*Las Operaciones de mantenimiento de paz y el Derecho Internacional Humanitario*" (julio de 1998), en: www.icrc.org (24/04/01).

CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA: "La participación del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en campañas de sensibilización" (documento de trabajo elaborado por Steven Davey y Jean-Luc Blondel), en: *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), pp. 129-137.

CURTIS, Devon: *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemas and Disensión,* HPG Report 10, Overseas Development Institute, Abril, 2001.

DE CURREA-LUGO, Victor: "¿Es posible humanizar la guerra en Colombia?", en *Papeles de cuestiones internacionales, núm. 74,* (Madrid, 2001), pp. 29-43.

DE CURREA-LUGO, Víctor: "¿Qué queremos decir cuando decimos ¨desastre¨?" *Revista Española de Desasrrollo y Cooperación, núm. 8* (Madrid, primavera/verano de 2001), pp. 101-117.

DE CURREA-LUGO, Víctor: "Posibilidades y dificultades del derecho internacional humanitario en el caso colombiano" en: VV.AA: *Colombia: democracia y paz.* Tomo III, PNUD, CSIC, Universidad de Antioquía y Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2001, pp. 234-274;
DE CURREA-LUGO, Víctor: "Sociedad civil en Colombia: participación ciudadana, entre el miedo y la indefinición" escrito para: *América Latina Hoy*, (Salamanca, 2001), en prensa.

DE CURREA-LUGO, Victor: *Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano*. Plaza y Janés Editores, y Comité Internacional de la Cruz Roja, Bogotá, 1999.

DOMESTICI-MET, Marie-José: "Cien años después de la Haya, cincuenta años después de Ginebra: el derecho internacional humanitario en tiempos de guerra civil" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 150,* (Ginebra, junio de 1999).

DUFFIELD, Mark: "The political economy of internal war: asset transfer, complex emergencies and international aid", en: MACRAE & ZWI (eds.): *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies.* Zed Books & Save the Children Fund. Londres, 1994.

DUNAL, C; GAVIRIA, M; "Evaluación de los problemas en albergues temporales a raíz de una inundación: necesidad de las actividades de investigación". *Serie de Monografías clínicas N. 2*. México: 1989. p. 45-61.

EGUREN, Enrique: "Notas para formación en gestión de la seguridad en ayuda humanitaria", *Materiales del master en Acción Solidaria Internacional de Europa*, Madrid, 2001, Universidad Carlos III.

GROSSRIEDER, Paul: "¿Un porvenir para el derecho internacional humanitario y sus principios?, *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 149*, (Ginebra, mayo-junio de 1993), pp. 11-17.

HABERMAS, Jürgen: *Ensayos Políticos,* Ed. Península, Barcelona, 1988. Traducción de Ramón García Cotarelo.

IASC: (InterAgency Standing Committee), *Global Humanitarian Assistance 2000*, An independent Report Commissioned by the IASC, IASC-OCHA, Geneva, 2000.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, THE EUROPEAN AID OFFICE (ECHO): Crisis Response in the Grey lane, ICG EU Briefing, Brussels, June, 2001.
INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES: *World Disasters Report. Focus on public health.* Geneva, 2000.

KUNDEL, Joakim: "Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey"*, CDR Working paper* 99.5, 1999.

LAPEYRE, Bernard: "El Testimonio operacional" *Cuadernos para el debate núm. 6*, Médicos sin Fronteras, Barcelona, 2001.

MACRAE, Joanna: *Humanitarianism: facing new challenges*, Great decisions 2000.

MACRAE, Joanna; ZWI, Anthony: "Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview", en: MACRAE & ZWI (eds.): *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies.* Zed Books & Save the Children Fund. Londres, 1994.

Manual de ACNUR de Procedimientos. Segunda Parte: Procedimientos para la determinación de la condición de Refugiado, en:
htttp://www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook/handspa/hbspp2.htm.

MASKREY, Andrew; *El manejo popular de los Desastres Naturales. Estudio de Vulnerabilidad y Mitigación*. Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo, ITDG. Lima: 1989.

MINEAR, L., WEISS, T., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.1994.

ODI (Overseas Development Institute, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, London, April, 2000.

ORGANIZATION OF AFRICA UNITY: *Convention Governing the Specific Aspects of Refugge Problems in Africa,* 1969.

PALWANKAR, Umesh: "Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las Fuerzas de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 117*, (Ginebra, mayo-junio de 1993), pp. 233-248.
PERAL, Luis: *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz,* Editorial Trotta, Madrid, 2001

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: "Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de Africa", *Hegoa Cuadernos de trabajo*, HEGOA, Bilbao, 1999.

PERRIN, Pierre: "Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 146, junio de 1998. pp. 349-364

PERRIN, Pierre: *War and Public Health,* ICRC, Geneva, 1996.

Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War and Humanitarian Principles. Actas del Seminario, Londres, abril de 1998..

RAICH, Jordi: "Evolución ética de la idea humanitaria" *Papeles de cuestiones internacionales, núm. 68* (Madrid, 1999), pp. 11-21.

RENNER, Michael: "El fin de los conflictos violentos", en *Anuario WorldWatch. La situación del* mundo, WorldWatch Institute, Icaria-FUHEM, Barcelona, 1999.

REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel: "Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia", en *Anuario CIP 2000*, Icaria, Barcelona, 2000.

REY MARCOS, Francisco, "La ayuda humanitaria en 1996; visiones y realidades desde la Unión Europea" en: *Anuario CIP 1997*, Icaria, Madrid, 1997.

REY MARCOS, Francisco, "Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo (AOD)", en SANAHUJA, José Antonio y GOMEZ GALAN, Manuel: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, CIDEAL, Madrid, 2001.

REY MARCOS, Francisco: "La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación". En UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Los desafíos de la acción humanitaria.* (CIP/MSF/ Universidad de Deusto), Icaria, Madrid, 1999
REY MARCOS, Francisco: "Nueve reflexiones y algunas tesis sobre ayuda humanitaria en el siglo XXI", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 8*, (Madrid, primavera/verano de 2001), pp. 9-23.

ROBERTS, Adam: «El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa», en: UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los Retos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.

ROBERTS, Adam: "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990". *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, 1999).

ROBERTS, Adam: "Humanitarian action in war", *Adelphi Paper nº 305*, Oxford University Press, Londres, 1996.

RUFFIN, Jean- Christophe: "Les humanitaires et la guerre du Kosovo :échec ou espoir" en: *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l´humanitaire*, Gallimard, Paris, 1999.

SANDOZ YVES: "El medio siglo de los Convenios de Ginebra" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 150,* (Ginebra, junio de 1999).

SANDOZ, Yves: "Derecho o deber de injerencia, ¿de qué hablamos?" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 111,* (Ginebra, mayo-junio de 1992), pp. 231-234.

SEN, Amartya: *Development and Freedom.* Edición en español: *Desarrollo y libertad,* Planeta, Madrid, 2000.

STEWART, Frances: *The root causes of conflict: some conclusions,* Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford, junio de 1998.

STOCKTON, Nicholas: "The Code of Conduct: A Personal View", HPG Report, May, 2000.

TERRY, Fiona: "¿Es el principio de neutralidad relevante para MSF?", en: MEDICOS SIN FRONTERAS: *Cuadernos para el debate, núm. 9,* Barcelona, 2001.
TERRY, Fiona: "The limits and risks of regulation mechanisms for humanitarian action" *Humanitarian Exchange nº 17*, Humanitarian Practice Network, ODI, Londres, October 2000.

UNHCR: *UNHCR's Recommendation as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union*, en: http://www.unhcr.ch/issues/asylum/eustandards0007/toc.htm

UNITED NATIONS: Guiding principles on Internal Displacement (UN document E/CN.4/1998/53/Add.2), presentado por Francis Deng ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en abril de 1999.

VALDECANTOS, Antonio: *Contra el relativismo*, Visor, Madrid, 1999.

VALENCIA VILLA, Hernando: *La justicia de las armas. Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia.* Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.

VON PILAR, Ulrike: "El espacio humanitario en estado de sitio: apuntes desde la perspectiva de una ONG humanitaria", en: UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Puertas cerradas. El acceso a las víctimas en la ayuda humanitaria*, Icaria, 2001.

VV.AA.: *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience,* David Millwood (Ed.), Copenhaguen, 1996.

VV.AA.: *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda : A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication*, 1997.

NOTAS

[1] Licenciado en Ciencias Biológicas (U. Autónoma de Madrid), Diplomado en Salud Pública y Master en Relaciones Internacionales (Instituto Universitario Ortega y Gasset). Investigador del Instituto de Estudios de Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH. Técnico de la Cruz Roja Española donde ha desempeñado diversas funciones.

[2] Médico (U. Nacional de Colombia), especialista en Derechos Humanos (ESAP), Master en Estudios Latinoamericanos (U. de Salamanca, 1998), doctorando del Instituto Universitario Ortega y Gasset (U. Complutense de Madrid). Ha trabajado para el Comité Internacional de la Cruz Roja y para la Cruz Roja Española. Colaborador del IECAH.

[3] Existen muchísimas publicaciones que desarrollan este tema de los cambios del contexto. Ver, por ejemplo, ROBERTS, Adam: «El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa», en: UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los Retos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999. También REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel: "Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia", en *Anuario CIP 2000*, Icaria, Barcelona, 2000.

[4] Tomamos aquí parte del artículo de: REY MARCOS, Francisco y GONZALEZ- BUSTELO, Mabel: "Las crisis…" *Op. cit.*

[5] Para una revisión y discusión sobre las emergencias complejas ver CLIFFE, Lionel y LUCKMAN, Robin, «Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state», en *Third World Quarterly*, Vol 20, Nº 1, 1999, pp. 27-50. También, KUNDEL, Joakim: "Humanitarian assistance: Breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey"*, CDR Working paper* 99.5, 1999. Accesible en Internet, en www.cdr.dk/wp-99-5.htm

[6] MACRAE, Joanna; ZWI, Anthony: "Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview", en: MACRAE & ZWI (eds.): *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies.* Zed Books & Save the Children Fund. Londres, 1994.

[7] Resulta significativo que "Reliefweb", la página web de Naciones Unidas sobre desastres y crisis humanitarias divide éstas en dos categorías: desastres naturales y emergencias complejas con lo que el uso del término se generaliza.

[8] RENNER, Michael: "El fin de los conflictos violentos", en *Anuario WorldWatch. La situación del* mundo, WorldWatch Institute, Icaria-FUHEM, Barcelona, 1999, p. 295. Para la definición, en rigor, de objetivo militar, ver: Protocolo II adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, artículo 52.

[8] "La supervivencia de los grupos y clases dominantes dentro de estas crisis es lo que da a las emergencias complejas su carácter especial. Esta supervivencia se asocia con la extensión de actividades paralelas y extra-legales, que promueven por sí mismas las tensiones étnicas, la transferencia de recursos, conflictos y movimientos de población". DUFFIELD, Mark: "The political economy of internal war: asset transfer, complex emergencies and international aid", en: MACRAE & ZWI (eds.), *Op. cit.*

[9] STEWART, Frances: *The root causes of conflict: some conclusions,* Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford, junio de 1998.

[10] ROBERTS, Adam: "Humanitarian action in war", *Adelphi Paper nº 305*, Oxford University Press, Londres, 1996, pág. 58

[11] PERRIN, Pierre: "Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 146, junio de 1998. pp. 349-364

[12] El problema fundamental de cómo denominamos algo determina el puesto que aquello denominado adquiere en los discursos. Cuando Médicos sin Fronteras dice, al recibir el premio Nobel, que "una violación no es una emergencia ginecológica compleja" está precisamente llamando la atención sobre el nombre. El otro problema está relacionado con lo que se incluye y se excluye de las agendas, tanto políticas como humanitarias. Amartya Sen, en sus conferencias frente al Banco Mundial (SEN, Amartya: *Development and Freedom.* Edición en español: *Desarrollo y libertad,* Planeta, Madrid, 2000) llama la atención en este sentido. Cuando, por ejemplo, en derechos humanos alguien dice que los llamados derechos sociales son de la sociedad del bienestar y otro dice que el Estado de bienestar es también el Estado del ocio, pues termina diciéndose que los problemas de salud por diarreas en el tercer mundo, en conclusión y por ridículo que parezca, son una reivindicación del ocio. El debate sobre términos no es pues un debate técnico sino un

debate ideológico. El mundo ha cambiado desde la guerra fría, pero no tanto como algunos proponen, más ha cambiado la percepción políticamente correcta de verlo y denominarlo que la realidad misma. No es este el lugar para profundizar en ello, pero numerosos términos usados en acción humanitaria son objeto de confusión sobre todo por su diferente uso en diferentes lenguas. *Compassion o charity* que en inglés tiene connotaciones positivas son considerados de otro modo en castellano o francés. Lo mismo sucede con *aid* por ayuda que en castellano tiene una consideración meramente asistencial. Y así *ad infinitum*. Para un debate sobre conceptos en desastres, ver: DE CURREA-LUGO, Víctor: "¿Qué queremos decir cuando decimos ¨desastre¨?" *Revista Española de Desasrrollo y Cooperación, núm. 8* (Madrid, primavera/verano de 2001), pp. 101-117.

[13] ROBERTS, *Op. Cit*., p.13.

[14] Para una revisión actualizada de estas cifras, ver: IASC (InterAgency Standing Committee), Global Humanitarian Assistance 2000, An independent Report Commissioned by the IASC, IASC-OCHA, Geneva, 2000.

[15] REY MARCOS, Francisco, "La ayuda humanitaria en 1996; visiones y realidades desde la Unión Europea" en: *Anuario CIP 1997*, Icaria, Madrid, 1997.

[16] Ver a estos efectos, Devon Curtis*, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemas and Disensión,* HPG Report 10, Overseas Development Institute, Abril, 2001.

[17] Para una discusión en profundidad ver VON PILAR, Ulrike: "El espacio humanitario en estado de sitio: apuntes desde la perspectiva de una ONG humanitaria", en: UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Puertas cerradas. El acceso a las víctimas en la ayuda humanitaria*, Icaria, 2001.

[18] MINEAR, L., WEISS, T., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.1994.

[19] El Código no debe ser visto como un instrumento de coordinación y es un error plantearlo así. Es un intento de definir principios claros y comunes, al menos, a las ONG humanitarias.

[20] Ver el interesante artículo de: TERRY, Fiona: "The limits and risks of regulation mechanisms for humanitarian action" *Humanitarian Exchange nº 17*, Humanitarian Practice Network, ODI, Londres, October 2000.

[21] *Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War and Humanitarian Principles*. Actas del Seminario, Londres, abril de 1998..

[22] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja*, Ginebra, 2000, pp. 14-15.

[23] El propio Rony Brauman argumenta que "As in most modern conflicts, humanitarian neutrality lost all real significance". BRAUMAN, Rony: *Refugee Camps, Population Transfers and NGOs, Hard Choices: moral dilemmas in humanitarian intervention*, Jonathan Moore Eds., Oxford 1999, pp. 189.

[24] Tomado, en parte, de: MACRAE, Joanna: *Humanitarianism: facing new challenges*, Great decisions 2000.

[25] Tomado de: DE CURREA-LUGO, Víctor: "Sociedad civil en Colombia: participación ciudadana, entre el miedo y la indefinición" escrito para: *América Latina Hoy*, (Salamanca, 2001), en prensa.

[26] Realmente, a las ONG que trabajan en conflictos armados no internacionales, el DIH sólo pide que sea "un organismo humanitario imparcial" y nada dice de exigirles neutralidad; lo que pasa es que la Cruz Roja ha adoptado, por voluntad propia tal principio con una interpretación que, por ejemplo, difiere a la que hace Médicos Sin Fronteras. Ver: Numeral 2, artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

[27] Sobre la diferenciación entre desobediencia civil y resistencia contra el Estado, ver la clara exposición de Habermas, en: HABERMAS, Jürgen: *Ensayos Políticos,* Ed. Península, Barcelona, 1988. Traducción de Ramón García Cotarelo, pp. 49-89.

[28] Numeral 2, artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

[29] Ver, artículo 4, Protocolo II adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

[30] Nos alejamos aquí de la tesis sostenida por Jorge Castilla, cuando dice lo contrario. Ver: CASTILLA, Jorge: "La neutralidad y la dimensión política de la acción humanitaria", en: MEDICOS SIN FRONTERAS: *Cuadernos para el debate, núm. 9,* Barcelona, 2001, p. 10. Diferenciamos entre una acción diplomática, un embargo del Consejo de seguridad y una campaña electoral, de una distribución de agua potable, pues los fines de ésta última acción son esencialmente diferentes de las primeras.

[31] Ver un ejemplo de esa lógica de reducir "advocacy" a sensibilización, en: CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA: "La participación del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en campañas de sensibilización"

(documento de trabajo elaborado por Steven Davey y Jean-Luc Blondel), en: *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, marzo de 1999), pp. 129-137.

[32] Ver: TERRY, Fiona: "¿Es el principio de neutralidad relevante para MSF?", en: MEDICOS SIN FRONTERAS: *Cuadernos para el debate, núm. 9,* Barcelona, 2001, p. 27.

[33] DE CURREA-LUGO, Victor: *Derecho Internacional Humanitario y sector salud: el caso colombiano*. Plaza y Janés Editores, y Comité Internacional de la Cruz Roja, Bogotá, 1999.

[34] Contrario a esta afirmación, ver: CASTILLA, *Op. cit.*, p. 11.

[35] Contrario a esta afirmación, ver: TERRY, *Op. cit.*, "¿Es el principio…" p. 25.

[36] Contrario a esta afirmación, ver: *Op. cit.*, p. 26.

[37] Rebasa el objetivo de este informe desarrollar más este tema y las "incoherencias" de la PESC con la acción humanitaria de la Comisión Europea. Para una reseña actualizada puede verse International Crisis Group, The European Aid Office (ECHO): Crisis Response in the Grey lane, ICG EU Briefing, Brussels, June, 2001.

[38] BONINO, Emma: "Grandeza y miseria de la acción humanitaria", Label France, Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia, 1998.

[39] Ver a este respecto el muy significativo resumen de la Conferencia organizada por el ODI (Overseas Development Institute, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, London, April, 2000.

[40] VOICE, *The future of European humanitarian aid, The NGO view*. Position paper., Brussells, .1999.

[41] RUFIN, Jean- Christophe: "Les humanitaires et la guerre du Kosovo :échec ou espoir" en: *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l´humanitaire*, Gallimard, Paris, 1999.

[42] En castellano existe *abogamiento* como existe *cabildeo* para lobbying, pero apenas se usan o sólo en ciertos países, por lo que optamos por usarlo en inglés entrecomillado. Otros lo hacen sinónimo de sensibilización o difusión, que nos parecen conceptos mucho más limitados. Ver, nota 31, *supra*.

[43] Citado en: LAPEYRE, Bernard: "El Testimonio operacional" *Cuadernos para el debate núm. 6*, Médicos sin Fronteras, Barcelona, 2001.

[44] Hemos hablado sólo del Código de Conducta por ser el más significativo y representativo pero han existido otras iniciativas como el People in Aid Code o Códigos para situaciones crisis específicas. La reflexión de fondo sería, en cualquier caso, la misma.

[45] PERAL, Luis: *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz,* Editorial Trotta, Madrid, 2001, pp. 19.

[46] BASTOS, José Antonio: "Apuntes para un debate abierto", en: UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Puertas… Op. cit.,*

[47] Como dice Stockton el Código fue redactado en un contexto pre-Goma y pre-Kosovo y ahora algunas cosas debieran cambiarse. STOCKTON, Nicholas: "The Code of Conduct: A Personal View", HPG Report, May, 2000.

[48] Una forma de caracterización de los conflictos actuales los define como: a) desnaturalizados, porque la población es más el objetivo de los combates que su víctima, b) desestructurados, por la ruptura y/o sinuosidad en las líneas de mando de los combatientes, al punto que no hay obediencia a órdenes militares, c) desenfrenados, en términos del reemplazo de los discursos por los instintos. Ver: DOMESTICI-MET, Marie-José: "Cien años después de la Haya, cincuenta años después de Ginebra: el derecho internacional humanitario en tiempos de guerra civil" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 150,* (Ginebra, junio de 1999), p. 172. Por supuesto hay otras muchas maneras de establecer tipologías de conflictos pero esta nos parece útil desde la perspectiva jurídica.

[49] Por ejemplo, en reciente declaración del Tribunal Internacional de Justicia se consideró a los actos hechos por la OTAN contra población civil en el desarrollo de la guerra de Kosovo como "daños colaterales" justificando los ataques de la OTAN.

[50] Para estas definiciones, ver: para combatiente y otras relacionadas (arts. 43, 44, 46 y 47 del P. I), para objetivo militar (art. 52, P. I), para personal sanitario (arts. 8 al 16, P. I).

[51] Art. 35, Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

[52] Art. 1, Protocolo II adicional.

[53] Sobre la aplicación del DIH en Colombia, ver: DE CURREA-LUGO, Víctor: "Posibilidades y dificultades del derecho internacional humanitario en el caso colombiano" en: VV.AA: *Colombia: democracia y paz.* Tomo III, PNUD, CSIC, Universidad de Antioquía y Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2001, pp. 234-274; y DE

CURREA-LUGO, Victor: "¿Es posible humanizar la guerra en Colombia?", en *Papeles de cuestiones internacionales, núm. 74,* (Madrid, 2001), pp. 29-43.
[54] Ver: GROSSRIEDER, Paul: "¿Un porvenir para el derecho internacional humanitario y sus principios?, *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 149*, (Ginebra, mayo-junio de 1993), pp. 11-17.
[55] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Simposio sobre Acción Humanitaria y Operaciones de Mantenimiento de Paz. Informe.* Ginebra, 1994.
[56] PALWANKAR, Umesh: "Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las Fuerzas de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 117*, (Ginebra, mayo-junio de 1993), pp. 233-248.
[57] Ver, en general: CONSIGLI, Alejandro; PABLO VALLADARES, Gabriel: "Las Operaciones de mantenimiento de paz y el Derecho Internacional Humanitario" (julio de 1998), en: www.icrc.org (24/04/01).
[58] Desde el punto de vista moral se dice que los Estados no deben permanecer pasivos frente crímenes en sus Estados vecinos, pero desde el punto de vista jurídico (art. 2,7 de la carta de la ONU) la llamada intervención humanitaria no tiene cabida en el sistema de la ONU. Sobre tal debate, ver: SANDOZ, Yves: "Derecho o deber de injerencia, ¿de qué hablamos?" *Revista Internacional de la Cruz Roja,* N. 111*,* (Ginebra, mayo-junio de 1992), pp. 231-234.
[59] Boutros-Boutros Gali, secretario general de la ONU, sostuvo que "es posible que no pueda trazarse una línea divisoria infranqueable entre las actividades de establecimiento y mantenimiento de paz", citado en: SANDOZ YVES: "El medio siglo de los Convenios de Ginebra" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 150,* (Ginebra, junio de 1999), p. 158.
[60] Para el debate de la clasificación de las diferentes Operaciones de la ONU: CONSIGLI, Alejandro; PABLO VALLADARES, Gabriel: "Las Operaciones de mantenimiento de paz y el Derecho Internacional Humanitario" (julio de 1998), en: www.icrc.org (24/04/01).
[61] El control territorial es un criterio planteado en el Protocolo II adicional, pero que no estaba presente en el artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra.
[62] Artículo 3, Protocolo II adicional.
[63] El reconocimiento de beligerancia requiere el reconocimiento de la guerrilla por parte de otros Estados diferentes al que tiene el conflicto y exige el cumplimiento de las normas del DIH. Por ejemplo, Francia y México reconocieron en su momento al FSLN (de Nicaragua) y al FMLN (de El Salvador).
[64] VALENCIA VILLA, Hernando: *La justicia de las armas. Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia.* Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.
[65]En el caso de los conflictos étnicos la lógica es similar a la de los conflictos religiosos en cuanto a que el enemigo no es un "ejército contrario" sino una fe o una raza contraria (sic) y por tanto no busca sólo vencer al otro sino su exterminio y la guerra adopta, para este debate, la misma posición de una guerra metodológica.
[66] Comentario de Ludolfo Paramio a: ALONSO, Luis Enrique: "Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de Bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación" (pp. 159-198), en: PEREZ LEDESMA, Manuel (comp.): *Ciudadanía y democracia,* Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2000, p. 194.
[67] Art. 1, literal B, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
[68] El Protocolo, a pesar de su nombre, tiene un peso jurídico propio e incluso puede ser firmado por Estados que no sean parte de la Convención de 1951.
[69] Las embajadas y demás sitios diplomáticos se consideran, pero no extraterritoriales, por tanto el mecanismo mencionado no puede invocarse en tal situación.
[70] Las categorías clásicas son: estar fuera del país de origen, tener temores fundados de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado y opinión política.
[71] ORGANIZATION OF AFRICA UNITY: *Convention Governing the Specific Aspects of Refugge Problems in Africa,* 1969.
[72] El texto completo se encuentra en: http://www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook/handspa/
[73] ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo.* Icaria, Barcelona, 2000, p. 236-237.
[74]UN Guiding principles on Internal Displacement (UN document E/CN.4/1998/53/Add.2), presentado por Francis Deng ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en abril de 1999.

[75] Tomado en parte de DENG, Francis y MC NAMARA, Dennis, *Respuestas Internacionales y nacionales al la difícil situación de los DI*, Migraciones Forzosas, Edición en castellano de HEGOA, Bilbao, Abril-Junio 2001, pp.13-16.
[76] Ver a estos efectos las posiciones de ICVA (International Council of Voluntary Agencies) que agrupa a numerosas ONG y redes en www.icva.ch y la discusión al respecto.
[77] Manual de ACNUR de Procedimientos. Segunda Parte: Procedimientos para la determinación de la condición de Refugiado, en: htttp://www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook/handspa/hbspp2.htm.
[78] Ver: UNHCR: *UNHCR's Recommendation as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union*, en:
http://www.unhcr.ch/issues/asylum/eustandards0007/toc.htm
[79] ROBERTS, Adam: "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990". *Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 149* (Ginebra, 1999), p. 31.
[80] Es necesario no confundir la noción de derechos sociales con la otra, de derechos colectivos. Mientras en la primera se presupone una respuesta colectiva, en el segundo sería lo colectivo del sujeto poseedor del derecho.
[81] VALDECANTOS, Antonio: *Contra el relativismo*, Visor, Madrid, 1999, p. 94.
[82] Art. 2, numeral 7, Carta de las Naciones Unidas, 1945
[83] RAICH, Jordi: "Evolución ética de la idea humanitaria" *Papeles de cuestiones internacionales, núm. 68* (Madrid, 1999), pp. 11-21.
[84] ROBERTS, "El papel de…" *Op. cit.*, p. 25
[85] Ver sobre el tema la excelente página web de la NGO Coalition for International Criminal Court, www.iccnow.org.
[86] Tribunal Penal para la Ex Yugoslavia. *El fiscal contra Dusko Tadic.* Fallo del 2 de octubre de 1995 (Apelación), párs. 97 y 134, citado en: DOMESTICI-MET, Marie-José: "Cien años después de la Haya, cincuenta años después de Ginebra: el derecho internacional humanitario en tiempos de guerra civil" *Revista Internacional de la Cruz Roja, N. 150,* (Ginebra, junio de 1999), p. 184.
[87] Tomado en parte, de: "Towards an international disaster response law" en: INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES: *World Disasters Report. Focus on public health.* Geneva, 2000, pp. 145-157.
[88] Art. 1, Carta de las Naciones Unidas, 1945.
[89] Art. 39, Carta de las Naciones Unidas, 1945
[90] Capítulo VII, Carta de las Naciones Unidas, 1945.
[91] ROBERTS, "El papel de…" *Op. cit.*, p. 35.
[92] Informe sobre el futuro de las operaciones de paz encargado por las Naciones Unidas. Contiene numerosas reflexiones y autocríticas sobre operaciones sin mandatos claros que condujeron a verdaderas matanzas (Srebrenica,...). Propone una serie de alternativas de futuro, pero aún está en discusión.
[93] BOUCHET-SAULNIER, Françoise, Diccionario Práctico de Derecho Humanitario, Médicos sin Fronteras, Editorial Península, 2001.
[94] EGUREN, Luis Enrique: "Notas para formación en Gestión de la seguridad en ayuda humanitaria", Multicopiado. Soto Iruz (Cantabria), mayo del 2000, p. 3.
[95] DOMESTICI-MET, "Cien años…" *Op. cit.*, p. 173.
[96] J.A. Carrillo Salcedo, «La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo» ,VV.AA. *La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 1997.
[97] ABRISKETA, Joana: «El Derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites», UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Los desafíos de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.
[98] Sobre Acceso ver, UNIDAD DE ESTUDIOS HUMNITARIOS, *Puertas… Op. cit.*
[99] EGUREN, Enrique: "Notas para formación en gestión de la seguridad en ayuda humanitaria", *Materiales del master en Acción Solidaria Internacional de Europa*, Madrid, 2001, Universidad Carlos III.
[100] En el caso colombiano, cada 14 días un integrante del personal sanitario es asesinado en relación directa con el conflicto armado, es decir por prestar asistencia médica a alguna de las víctimas, tanto a civiles como a combatientes heridos. Ver: DE CURREA-LUGO, *Derecho Internacional... Op. Cit.*
[101]UN Guiding principles on Internal Displacement (UN document E/CN.4/1998/53/Add.2), presentado por Francis Deng ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en abril de 1999.

[102]Bennett (1998), Citado en: EGUREN. *Op. cit.*.

[103] Tomado de la página web de Qualité, julio de 2001. Ver: http://www.urd.org/rech/sphere/platform/htm.

[104] Entre las evaluaciones y estudios se encuentran: VV.AA.: *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience,* David Millwood (Ed.), Copenhaguen, 1996; es un trabajo organizado en cinco volúmenes y uno de síntesis. VV.AA.: *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication*, 1997; y: *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda : A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication*, 1997.

[105] ANDERSON, Mary B.: *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

[106] Basado parcialmente en: REY MARCOS, Francisco, "Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo (AOD)", En SANAHUJA, José Antonio y GOMEZ GALAN, Manuel: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 309 y ss.

[107] Otros hablan de *contiguum* recalcando el hecho de que diversos tipos de intervención pueden coexistir, pero ese debate es más formal que otra cosa y tiene poca trascendencia.

[108] Para una discusión sobre el tema de la vulnerabilidad, ver: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos: «Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de Africa», *Hegoa Cuadernos de trabajo*, HEGOA, Bilbao, 1999.

[109] Ver en este tema: REY MARCOS, Francisco: "La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación". En UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS: *Los desafíos de la acción humanitaria.* (CIP/MSF/ Universidad de Deusto), Icaria, Madrid, 1999

[110] United Nations, General Assembly. Economic and Social Council, *Strengthening the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*. Report of the Secretary General. A756/95 – E/2001/85, New York, 2001.

[111] REY MARCOS, Francisco: "Nueve reflexiones y algunas tesis sobre ayuda humanitaria en el siglo XXI", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 8*, (Madrid, primavera/verano de 2001), pp. 9-23.

[112] Tomado en parte de: DE CURREA-LUGO, "¿Qué queremos decir..." pp. 101-117.

[113] MASKREY, Andrew; *El manejo popular de los Desastres Naturales. Estudio de Vulnerabilidad y Mitigación*. Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo, ITDG. Lima: 1989.

[114] *Op. Cit.*

[115] PERRIN, Pierre: *War and Public Health,* ICRC, Geneva, 1996.

[116] BOLTON, P; "Desorganización comunal y familiar después de un desastre". *Serie de Monografías clínicas N. 2*, México: 1989. p. 159-168.

[117] DUNAL, C; GAVIRIA, M; "Evaluación de los problemas en albergues temporales a raíz de una inundación: necesidad de las actividades de investigación". *Serie de Monografías clínicas N. 2*. México: 1989. p. 45-61.

[118] Sobre Prevención de conflictos existe abundante literatura y experiencia significativa. Para una revisión muy reciente del tema ver DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC), *Helping prevent violent conflict. Orientations for external partners, Supplements to the DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation on the Thresold of the 21st Century*, DAC-OECD, Paris, 2001. Rebasa el objetivo de este informe detenerse más en este tema.

[119] Ironizamos con una jerga muy al uso que sólo en parte compartimos.

[120] BRUNEL, Sylvie: "Garantizar la protección de las poblaciones: un dilema para la acción humanitaria", en: *Geopolítica del Hambre. Informe 2001.* Barcelona, 2000, p. 15.